Volker Eick, Jens Sambale (Hg.):

Sozialer Wohnungsbau,
Arbeitsmarkt(re)integration
und der neoliberale Wohlfahrtsstaat
in der Bundesrepublik und Nordamerika

Copyrighted material

Kontakt:
FU Berlin, John F. Kennedy-Institut
Abteilung Politik
Lansstraße 7-9
D-14195 Berlin
Germany
http://www.workfare.gn.de
http://workfare-city.lai.fu-berlin.de
http://userpage.fu-berlin.de/~jfkpolhk/

Jens Sambale/Volker Eick (Hg.):
»Sozialer Wohnungsbau, Arbeitsmarkt(re)integration und der neoliberale Wohlfahrtsstaat in der Bundesrepublik und Nordamerika«

Erweiterte Dokumentation der Arbeitstagung »Public Housing and Work (Re)Integration – Lessons from Germany and North America« im Tagungszentrum der Helle Panke e.V., 19. bis 21. November 2004
Working Paper No. 3 der Abteilung Politik (Prof. Dr. Margit Mayer),
John F. Kennedy-Institut, Freie Universität Berlin
Juli 2006
ISBN [illegible]

Bestellungen an:
workfare@web.de
Tel. 030/83852675
Fax: 030/83852642

Tagung und Dokumentation wurden ermöglicht mit finanzieller Unterstützung durch
Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Berlin
Helle Panke e.V., Berlin
International Network for Urban Research and Action (INURA), Berlin
Investitionsbank Berlin (IBB), Berlin
Kanadische Botschaft, Berlin
US-Botschaft, Berlin

Unser weiterer Dank gilt Renate Berg (Berlin) für die auf der Fachtagung gemachten Fotos
(Titelfoto: Jens Sambale)

Bisherige Working paper

- 1 Volker Eick/Margit Mayer/Jens Sambale (Hg.): From Welfare to Work (Dezember 2003), engl.
- 2 Stephan Manning/Margit Mayer (Hg.): Prekäre informelle Ökonomie (Dezember 2004), dt/engl.
- 3 Jens Sambale/Volker Eick (Hg.): Sozialer Wohnungsbau und Arbeitsmarkt(re)integration (Juli 2006), dt/engl.

Jens Sambale/Volker Eick
2 Ein neuer Nexus zwischen Wohungs- und Arbeitsmerkt

Jason Hackworth
15 Die »Reform« des öffentlichen Wohnungsbaus in den USA

Thomas Knorr-Siedow
32 Trends im sozialen Wohnungsbau und in der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland

Richard Milgrom
51 Sozialer Wohnungsbau als (leider) historische Perspektive in Kanada

Nik Theodore
66 Jenseits des Neuen Paternalismus: Chicago

Methanie Estephanos/Lourdes Castro-Ramirez/David Clark
84 Ganzheitliche und maßgeschneiderte Strategien: Los Angeles

Jacqueline Leavitt
102 Alte Programme - Neue Paradigmen: Los Angeles

Cornelia Cremer
123 Erfahrungen mit dem Programm »Soziale Stadt«: Berlin

Andrej Holm
135 Hartz IV und die Konturen einer neoliberalen Wohnungspolitik: Berlin

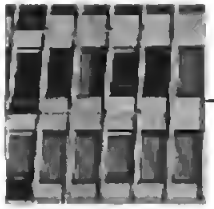
Ans van Wyngaarden
147 Die Bereitstellung von Wohnraum und Beschäftigung: Niederlande

154 Abstracts

164 Die Autoren

168 Konferenzprogramm

Copyrighted material



Ein neuer Nexus zwischen Wohungs- und Arbeitsmarkt: lokale Fallbeispiele aus den USA, Kanada und der BRD

Das vorliegende dritte *Working paper* der Abteilung Politik am John F. Kennedy-Institut der FU Berlin setzt sich mit Analysen an der Schnittstelle von Wohnen und Lohnarbeit auseinander und diskutiert diese anhand verschiedener Städte Nordamerikas, aber auch Berlin und Amsterdam. Auch wenn zumindest in Berlin die Wohnraumversorgung in wichtigen Teilmärkten als gesichert betrachtet werden kann, scheint es historisch wie politisch kurzsichtig zu sein, davon auszugehen, der eherne Zusammenhang zwischen der sozialökonomischen Position eines Individuums, seines Wohnstandortes sowie seiner Wohnungsausstattung sei durch den Sozialen Wohnungsbau dauerhaft aufgebrochen und mithin als Problem gelöst. Schon ein schneller Blick auf den öffentlichen Wohnungsbau in den USA und Kanada lehrt das Gegenteil. Staatlich geförderter Wohnungsbau – öffentlich, sozial, genossenschaftlich oder *alternativ* – ist eine mehr oder minder staatlich organisierte Transferleistung und damit Teil der national unterschiedlichen sozialen Sicherungssysteme, die selbst Veränderungen unterliegen; sozialer oder öffentlicher Wohnungsbau ist also stets nur ein vorübergehender (Klassen)Kompromiss, der den Zusammenhang von Wohnen und Arbeiten regelt.

Wenn also Wohnungsbauförderung ein Bestandteil des Sozialstaates ist, dann – so unsere These – wird weder die Verwaltung der Objekte noch die Lebenswelt der Subjekte (in erster Linie die der Mieter) von den aktuell stattfindenden Transformationen sozialer Sicherungssysteme unberührt bleiben. Es war absehbar, dass die Gewährung der Leistung »subventioniertes Wohnen« an eine Pflicht gekoppelt wird, nämlich erstens die Pflicht zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu Marktbedingungen (niedrig entlohnt, entgarantiert, prekär) oder zumindest die Demonstration der generellen Bereitschaft. Zweitens aber und damit zusammenhängend werden Mieter des öffentlichen Wohnungsbaus inner- und außerhalb ihrer Wohnungen zunehmend einer lokal unterschiedlich gide praktizierten Verhaltenskontrolle unterworfen.

1 So wie Beschäftigungspolitik nie und schon gar nicht in erster Linie die Versorgung Erwerbsloser mit Beschäftigung denkt, ist auch die Funktion des öffentlich geförderten Wohnungsbaus als Garant preiswerten Wohnraums nur unzulässig beschränkt. Wie Harald Bodenschatz (1987) für das alte Westberlin gezeigt hat, sind Wohnungsbau und Stadtentwicklungspolitik als Regime (im Sinne Gramscis) zu begreifen, dass sich okkl konstituiert, reproduziert oder zusammenbricht (vgl. Benn 2023). Sozialpolitik allgemein dient der Reproduktion eines Akkumulationsregimes und kann zu diesem in Konflikt und Widerspruch geraten. Mit diesem Verständnis vermeiden wir einerseits eine naive Versorgungstheorie wie andererseits einen ing den kapitalakkumulativen Strukturalismus. Wir folgen einem akteurszentrierten Ansatz, den kein Expansions- und Kontrollmodell z. Grunde legt, wie es klassisch (und überzeugend) Piven/Cloward (1993) für die USA beschrieben haben und betonen die Bedeutungsgewinne des Lokalen vor dem Hintergrund von Kooperations- und Konfliktkonstellationen in einem gliederten Aushandlungsraum (vgl. Swyngedouw 1997).

Im bundesrepublikanischen Kontext reicht die Bandbreite von der eher milden Form der Durchsetzung bürgerlicher Verhaltensstandards, die im Quartiersmanagement auch Marktmieter trifft (DIfU 2003, Eick 2005; Krummacher 2005), über die Belegungspraxis der Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaften, die zur Verbesserung ihrer Bestände sozial auffällige Gruppen, insbesondere Migranten, entweder gleich ausschließen oder lokal konzentrieren (Eick 2001, 2004; vgl. auch GdW 1998).

Auch Praktiken wie das Zusammenpferchen von Problemfamilien in vandalismussicheren Containern, wie sie in Großbritannien praktiziert und in den Niederlanden diskutiert wird (Pappe 1998; Brown 2004; Landmann 2004; vgl. Warton 2003), erfreuen sich immer größerer Beliebtheit und können bis zur lückenlosen Überwachung nicht nur der Mieter, sondern auch von deren Verwandten und Besuchern innerhalb wie außerhalb des öffentlichen Wohnungsbaus in den USA reichen. Selbst kleinste Abweichungen werden dort mit dem unverzüglichen Rauswurf geahndet, um, wie es heißt, die öffentlichen Wohnungseigner in die Lage zu versetzen, ihre Bestände zu *schützen*.

In den USA führt diese Entwicklung zur Segmentierung der Bestände in einen sanierten Bereich in leidlich attraktiven Lagen, der mittleren Einkommensschichten (und deren Ansprüchen) geöffnet wird, und in einen unsanierten, residualen Bereich in den Randlagen, in den die zur Arbeit verpflichteten Bestandsmieter gepfercht werden (vgl. Leavitt und Hackworth in diesem Band). Wer selbst dort keinen Platz mehr findet, wird den Obdachlosenasylen und Billigpensionen in den so genannten Kinderschänderkorridoren der US-Metropolen überantwortet.[2]

Sublokale Regulationsweisen: In den USA...

Es kann (und konnte) in Nordamerika keine Rede davon sein, dass der Nexus zwischen der Position am Arbeitsmarkt und dem Wohnstandort bzw. der

2 Mit Kinderschänderkorridoren bezeichnen wir ein Phänomen der zunehmenden sozial-räumlichen Ausdifferenzierung in den USA. Seitdem die Behörden Anwohner routinemäßig über den Zuzug entlassener Sexualstraftäter informieren und letztere mit strengen Niederlassungsregeln (z.B. weiter Abstand von Kindergärten u.ä.) konfrontiert werden, sind ihre potentiellen Wohnorte auf wenige Dienstleistungsräume in den Innenstädten bzw. Randlagen reduziert. Unter der folgenden Adresse kann man selbst sein Wohngebiet in Kalifornien nach Sexualstraftätern durchsuchen: http://www.meganslaw.ca.gov. Die Daten enthalten Informationen zu Namen, Anschrift, besonderen Merkmalen und der Delikthöhe. Die Los Angeles County unterhält eine weitere Datenbank besonders gefährlicher (mindestens zwei Verurteilungen) Sexualstraftäter und ihrer Wohnorte: http://gismap.co.la.ca.us/sso/viewer.asp. Im Wohngebiet der Los Angeles Times gibt es eine Sondersektion, die Vermieter darüber informiert, dass sie gesetzlich verpflichtet sind, ihre Mieter über die Existenz dieser Website zu informieren - damit diese sich ein Bild machen können, vgl. unter www.latimes.com/classified/realestate/rentersrights/la-re-rights1.map,0,7726770.story?coll=la-class-rentals. Die Los Angeles Weekly berichtet am 29. April 2005, dass Stud Terkel jeden Tag ca. 140 neue Bewohner aus dem County Jail aufnimmt und dort eine überdurchschnittliche Zahl an Sexualdelikten siedelt. Quellen hier: http://www.laweekly.com/ink/05/23/features-slowick.php und hier: http://www.knowledgecity.org/news/19329.html. Insgesamt gibt es für viele Städte in den USA, dass sie so genannte unsaubere Nutzungen (Sex, Prostitution, Glücksspiele etc.) über die Flächennutzungspläne in wenige Gebiete mit geringer Wohnbevölkerung pferchen, andererseits gibt es Quartiere, zu denen Sexualstraftäter keinen Zugang haben (vgl. Davis 1998: 436).

Copyrighted material

Wohnausstattung durch den öffentlichen Wohnungsbau gelöst worden ist. Umgekehrt deuten die in diesem Band beschriebenen Tendenzen dahin, dass ein Einkommen, das aus einer dauerhaften Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt erzielt wird, und die Bereitschaft, sich einer rigiden Kontrolle und Disziplinierung (unangekündigte Drogentests etc.) zu unterwerfen, sich mittlerweile zu zentralen Zugangsbedingungen zu diesen Beständen entwickelt haben. Damit kommt es im Zuge von *Devolution*-Prozessen auf der lokalen Ebene zur Intensivierung punitiver Strukturen im US-amerikanischen öffentlichen Wohnungsbau.[3] Die einkommensschwachen Mieter werden nicht mehr nur durch die Unterbringung in dieser wohnungspolitischen Residualkategorie bestraft, sondern darüber hinaus auch noch entmündigt (vgl. Theodore in diesem Band). Doch diese Phänomene stehen nicht für die gern als typisch amerikanisch bezeichneten Verhältnisse, die als Indikatoren sozialer Desintegration betrachtet werden. Vielmehr sind sie Reaktionen der Wohnungsbaubehörden auf Vorgaben der nationalen Ebene – die auch in anderen Ländern zu beobachten sind. Dem Lokalstaat werden dabei systematisch Handlungsspielräume gelassen, die er in verschiedene Richtungen ausfüllen kann. Das durch die Reform der sozialen Sicherungssysteme betonte Primat der Beschäftigungsförderung in der US-amerikanischen Sozialpolitik bietet den Wohnungsbehörden zwei Optionen: Entweder begegnet man den Mietern mit dem erwähnten Paternalismus (und entledigt sich so seiner arbeitslosen Mieter), oder die Mieter werden mit Qualifikationen versehen und bei der Beschäftigungsaufnahme durch die Behörden unterstützt. Modellprojekte wie das Jobs-Plus-Programm in Los Angeles verdeutlichen den Handlungsspielraum von Wohnungsbaubehörden an der Schnittstelle von Wohnen und Arbeiten (vgl. Estiphanos et al. in diesem Band). Doch trotz der durchaus beeindruckenden Erfolge in Los Angeles beim Transfer der Mieter aus der Sozialhilfe in (meist nur entlohnte) Beschäftigungsverhältnisse zeigt ein differenzierter Blick, dass auch die dortige Wohnungsbaugesellschaft Ziele zum Nachteil ihrer einkommensschwachen Bestandsmieter verfolgt. Denn das Ziel der Wohnungsbaubehörden, namentlich der Schutz ihrer Investitionen, wird zunehmend inkompatibel mit den Interessen der Mieter, sowei diese keiner (geregelten) Arbeit mehr nachgehen (können). Vor diesem Hintergrund fragt Jaqueline Leavitt (in diesem Band) nach Chancen und Grenzen von Bewohnerbündnissen, die versuchen, sich unabhängig von oder auch gegen die Wohnungsbaubehörden mit Wohnraum und Arbeitsplätzen zu versorgen, um sich so einen Ausweg aus der Armutsfalle zu bahnen. Dies kann unter den spezifischen Bedingungen des Wohnungsmarktes in Los Angeles auch bedeuten, dass politisch ausgerichtete Organisationen zur Linderung der Armut für das Eigenheim im Ghetto kämpfen, wie wir an anderer Stelle beschrieben haben (Eick et al. 2004: 122ff).

Wir begreifen diese Prozesse als lokale Reaktionen der Wohnungsbaubehörden in den USA auf die nationalstaatlichen Vorgaben der Wohlfahrtsreform von 1996ff. als Reaktion darauf, dass u.a. Mieter des öffentlichen Wohnungsbaus nach fünfjährigem Sozialhilfebezug diesen Anspruch dauerhaft verlieren und damit ihre Mietzahlungsfähigkeit einbüßen. Damit entsteht für die Wohnungsbaubehörden ein erheblicher Anreiz, ihre Mieter entweder durch Qualifizierung in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu vermitteln oder sie los zu werden (Sambale/Greif 2003). Gleichzeitig würde man mit dem alleinigen Bezugspunkt auf den US-amerikanischen Wohlfahrtsstaat jedoch die gegenwärtigen Restrukturierungen im Beziehungsfeld von Wohnen und Arbeiten auf das Territorium der USA beschränken und die Gültigkeit unserer These begrenzen.

... und anderswo: Der atlantische Westen

Schon ein Blick nach Kanada, das bei vielen als das bessere, weil sozialere Amerika gilt, zeigt jedoch, dass diese Restrukturierungen auch in anderen Industrienationen stattfinden. Hoffnungen (sozialwissenschaftlich orientierter) Experten, das kanadische Modell könne gar Vorbildcharakter für Entwicklungen in den USA haben, wurden mit dem Ende der fordistischen Phase und dem Auftauchen eines Neoliberalismus *Canadian style* ad absurdum geführt (vgl. Milgrom in diesem Band).

Selbst, wie man aus einer Esping-Andersschen Perspektive wohl sagen würde, die sozialdemokratischen und konservativen Systeme in Europa weisen in Richtung Neoliberalisierung; das zeigen die Erfahrungen, die in diesem Band aus Amsterdam und Berlin dokumentiert sind. So geht Amsterdam dazu über, in der Tradition der Gesellenheime des 19. Jahrhunderts Wohnangebote für Jugendliche und junge Erwachsene mit einer Ausbildungsverpflichtung zu verknüpfen. Allerdings ist die paternalistische Überwachung durch den damaligen Hausvater einer professionalisierten kontrollierenden Betreuung durch Sozialarbeiter gewichen (vgl. Wijngaarden in diesem Band).

In Berlin springt die Neuverkoppelung von Wohnen und Lohnarbeit durch HARTZ I-IV unmittelbar ins Auge. Zwar blieb die angedrohte Massenumsiedlung Arbeitsloser mit *unangemessen* großem Wohnraum (vorerst) aus, doch kündigt sich mit weiteren Reformprojekten der sozialen Sicherungssysteme insgesamt auch hier der intensivierte Abschied vom Sozialen Wohnungsbau an. Weg von der Versorgung »breiter Schichten der Bevölkerung« hin zu einem Residualmodell amerikanischer Prägung (vgl. Holm in diesem Band). Bisher sind die Berliner Haushalte unabhängig von ihrer Einkommenssituation über-

3 Wie Hackworth in seinem Beitrag beschreibt, galt der öffentliche Wohnungsbau in den USA schon lange als kartastrophale Wohnform. Einhergehend von Bandenunwesen, Drogen, Prostitution und Sozialhilfeabhängigkeit entwickelte sich die Adresse öffentlicher Wohnungsbauten derart zum Stigma für die Mieter, dass ihre Beschäftigungs- und Ausbildungschancen beeinträchtigt wurden, ein Problem, dem sich (vor allem) Jugendliche arabischer oder türkischer Herkunft aus Berliner Quartieren wie dem Wedding oder Kreuzberg bei der Arbeitsplatz- oder Ausbildungsstellensuche ebenfalls gegenübersehen.

Copyrighted material

durchschnittlich gut mit Wohnraum versorgt, wie Knorr-Siedow (in diesem Band) festhält, und es ist bei anhaltendem Bevölkerungsverlust auch nicht mit einer akuten Wohnungsnot zu rechnen, doch mehren sich Stimmen, die trotz (noch) geringer Leerstandszahlen nicht nur den Abriss von Plattenbausiedlungen am östlichen Stadtrand fordern, sondern darüber hinaus unter dem Banner der Urbanität für die Entkernung (Abriss der Hinterhäuser und Seitenflügel) der innerstädtischen Altbaugebiete plädieren.[4]

Zusammen mit der drastischen und von Anfang eingeplanten Reduzierung von Sozialbauwohnungen seit Anfang der 1990er Jahre und begleitet von einer Rhetorik, die das Schrumpfen des sozialen Wohnungsbaus auf ein »gesundes Niveau« propagiert, erkennen wir auch in Berlin Tendenzen, den Wohnungsmarkt durch Angebotsverknappung wieder für privates Kapital attraktiv zu machen.[5] Auf ähnliche Tendenzen der Angebotsreduzierung weist Wijngaarden (in diesem Band) für Amsterdam hin. Dass der Berliner Senat sich mit der Veräußerung der Bestände um eine Steuerungsressource bringt, mag man angesichts des Totalversagens der lokalen Mischeliten seit 1989 (und zuvor bereits in Westberlin) noch für das geringste Problem halten. Mit Blick auf die rigiden Sicherheits- und Ordnungsvorstellungen privater Fonds, die die Bestände des Sozialen Wohnungsbaus aufkaufen, ergibt sich für nicht-konforme Mieter jedoch ein ernstes Problem (vgl. Eick 2004).

Die Beiträge in diesem Band verweisen in ihrem jeweiligen Kontext alle auf eine Neuverkoppelung von (sozialem) Wohnungs- und (aktivierendem) Arbeitsmarkt. Die Botschaft an die Mieter ist in ihrer doppelten Bedeutung klar: »Keine Arbeit schändet!« Unmittelbar in Nordamerika und mittelbar in Berlin wird den Mietern im Sozialen Wohnungsmarkt bedeutet, dass sie ihre Position am Wohnungsmarkt nur halten können, wenn sie sich neu am Arbeitsmarkt positionieren – um jeden Preis und zu jedem Lohn. Vertragstheoretisch scheint es einsichtig, dass der Staat für eine aus Abgaben finanzierte Leistung, die Subvention des Wohnraums, eine Gegenleistung fordert, nämlich die Aufnahme einer Lohnarbeit. Einem weit verbreiteten Missverständnis zum Trotz gibt es aber kein Recht auf Wohnen, das wiederum die Pflicht zur Arbeit begründen könnte. Im Gegenteil, in allen Städten gibt es eine Pflicht zu wohnen, genauer: Nicht auf der Straße zu leben und dort das eigene Wohl wie das anderer zu gefährden. Wer diese Pflicht verletzt, gerät unter staatliche Obhut, heraus leiten sich historisch und juristisch Obdachlosenasyle zur Gefahrenabwehr ab. Und dies ist die eigentliche Botschaft des neu gezurrten Arbeit/Wohnen-Nexus an die Mieter des öffentlich geförderten Wohnungsbaus: Wer nicht arbeiten will (und zunehmend: kann), verwirkt die unabhängige Lebensführung und wird an Institutionen überstellt – Obdachlosenasyle, Anstalten, Heime.

4 Vgl. die Tagesordnung vom 9. Juni 2004, die titelte: »Schöner Wohnen durch Abriss«. Die dort erwähnte Genossenschaftsinitiative des Berliner Mietervereins und des Hauseigentümerverbandes Haus & Grund firmiert unter dem Titel »Städtisches Wohnen morgen – Qualitätsoffensive Berlin«.

5 Vgl. den Beitrag von Hackworth, der auf den in den USA gut dokumentierten und analysierten Widerstand des Immobilienkapitals gegen den öffentlichen Wohnungsbau hinweist.

Lokale Regime des Neoliberalismus: Uneinheitlich und unstet

Mit einer solchen Skizzierung übertreiben wir – zumindest für Berlin – eine Tendenz bis zur Kenntlichkeit. Eine solche Hyperbel birgt immer das Risiko in sich, dass sie historisch offene Entwicklungen deterministisch versorgt und anders Akteurs (z.B. die Mieter in ihrer neuen Rolle als Niedriglohnarbeiter) außen vor lässt. Zudem legt sie falsche historische Analogien nahe, die die derzeitige Neuordnung sozialer Sicherungssysteme lieber als Rückschritt hinter die Zeit der modernen Wohlfahrtsstaaten gießen. Für das politische Alltagsgeschäft ist eine solche Argumentation immer nützlich. Sie hält aber keiner genaueren Analyse stand.

Es ist unserer Meinung noch nicht angemessen, die Restrukturierung der Verhältnisse von Wohnen und Arbeiten schlicht als das Einkassieren von im Fordismus erkämpften wohlfahrtsstaatlichen Errungenschaften zu begreifen. Denn einerseits verhüllt eine solche Perspektive den autoritären Charakter jener Sicherungssysteme, der – am Beispiel des Sozialen Wohnungsbaus in Berlin etwa – für den flächenhaften Abriss von Altbaubeständen und deren Ersatz durch familiennormierte, sensible Wohneinheiten verantwortlich ist. Andererseits ist der Prozess des Rückbaus von Errungenschaften, den einige Autoren als »Revanche« an den fordistischen Kompromissen (denn mehr waren es ja nie) bezeichnet haben (Smith 1996), zumindest in Nordamerika überwiegend abgeschlossen.

Stattdessen schlagen wir vor, empirische wie theoretisch inspirierte Hinweise aus diesem Band (and beyond) aufzunehmen und der Analyse von Peck, Tickell, Theodore, Brenner und anderen zu folgen, die das Konzept eines *roll back* und *roll out neoliberalism* entwickelt haben (vgl. Brenner/Theodore 2002; Peck/Tickell 2002; Brenner et al. 2003), das Hackworth (in diesem Band) auf den geförderten Wohnungsbau in den USA angewendet hat.

Damit geht es nicht mehr allein um das bloße Zurückfahren des geförderten Wohnungsbaus auf ein »gesundes Niveau«, sondern auch um den Versuch, herauszufinden, wie weit den dann aufgehobenen Subjekten die neuen Anforderungen *eingespiegelt* werden können, bzw. ab wann mit Widerstand gerechnet werden muss – eine Praxis, die in der aktivierenden Beschäftigungspolitik bereits vor Hartz I-IV und Agenda 2010 angewandt wurde und sich seitdem intensiviert hat (vgl. Eick et al. 2004). Im Falle Berlins wurde die Umzugsandrohung unter HARTZ IV als Minensau zunächst lautstark durchs Dorf getrieben – die dann kleinlaut einen vorläufigen Kompromiss schließen musste. Mietern, denen nichts fehlt als entlohnte Arbeit, mit einem Zwangsumzug zu drohen,

Copyrighted material

ging dann doch einen Schritt zu weit. Über diesen relativen Erfolg für die arbeitslosen Mieter sollte indes nicht vergessen werden, dass sie gegenwärtig zwar weniger leicht aus ihren Wohnungen gezwungen werden können als geplant, dass dies aber nur ein Vorteil für Bestandsmieter in »guten« Wohnungen darstellt. Bezieher von ALG II, die umziehen möchten, sehen sich erheblichen Schwierigkeiten gegenüber (Holm in diesem Band; vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2003).

Nimmt man die gegenwärtigen Neuerungen auf dem bundesrepublikanischen Wohnungsmarkt zum Ausgangspunkt, hat der Nationalstaat seine *roll back*-Phase noch nicht abgeschlossen, ohne jedoch auf *roll out*-Innovationen zu verzichten; die permanente Reregulierung der öffentlichen Wohnungsmärkte in der Bundesrepublik wie in den USA verdeutlichen die beiden Tabellen. Noch nicht abgeschlossen ist der *roll back*, weil das Ende der Veräußerung Bestände des Sozialen Wohnungsbaus noch nicht erreicht ist. Die (national)staatlichen Aktivitäten des *roll out neoliberalism* nehmen derzeit zwei Richtungen. Zum einen werden, wie gezeigt, rigide Verhaltensstandards durchgesetzt und die Wohnungsfrage wieder enger mit Lohnarbeit verknüpft; das Bundesland Brandenburg etwa nutzt Hartz IV zu einer Re-Fokussierung seiner Investitionstätigkeiten auf so genannte »Ankerstädte« im Berliner Speckgürtel und zwingt die ALG II-Empfänger zugleich aus den »guten« Wohnungen der besseren Viertel, nicht zuletzt, um so den kommunalen Haushalt zu sanieren (Metzner 2005, Linde 2005). Gleichzeitig beobachten wir den mehr oder minder verzweifelten Versuch, die Verwerfungen des Neoliberalismus in den »benachteiligten« und »benachteiligenden« Quartieren jedenfalls insoweit zu stabilisieren, dass sich dort kein größerer Unmut äußern möge (vgl. Cremer in diesem Band); mittlerweile scheinen die politischen Akteure dafür auch bereit, auf eines der Strukturprinzipien fordistischen Wohnungsbaus zu verzichten – die soziale Durchmischung nämlich soll zu den Akten gelegt und ethnische Segregation zugelassen und in Modellprojekten erprobt werden (vgl. Blume 2005, Ochs 2005).

Das *Working paper* im Überblick

Jason Hackworth, *Thomas Knorr-Siedow* und *Richard Milgrom* liefern jeweils eine Übersicht und Analyse gegenwärtiger Entwicklungstrende des sozialen Wohnungsbaus in den USA, der Bundesrepublik und Kanada. Beispiele aus Städten untersuchen verschiedene lokale Praktiken in diesem Zusammenhang. *Nik Theodore* beschreibt den neuen Paternalismus der Wohnungsbaubehörde in Chicago als aussichtsreichen Kandidaten für das Auslösen eines neuen nationalen Trends, untersucht aber auch Alternativen. *Medharva Esbahanos*, *Lourdes Castro-Ramirez* und *David Clark* von der Wohnungsbaubehörde HACLA in Los Angeles beschreiben die beschäftigungsfördernden Maßnahmen aus jener Binnenperspektive, die wir für Berlin nicht bieten können, weil Vertreter der Wohnungsverwaltung trotz anfänglicher Zusage nicht an unserem Projekt teilnahmen. *Jaqueline Leavitt* kontrastiert die Aktivitäten und relativen Erfolge des Jobs-Plus-Programme (das maßgeblich von der HACLA umgesetzt wurde), mit den beschäftigungs- und wohnungspolitischen Potenzialen und Erfolgen lokaler urbaner sozialen Bewegungen in Los Angeles. *Cornelia Cremer* beschreibt die Arbeit und Herausforderungen, vor denen das Quartiersmanagement in Marzahn NordWest steht. *Andrej Holm* liefert eine Analyse des vorläufigen Kompromisses, den Finanz- und Sozialverwaltung in Berlin zu der Umzugsfrage unter Hartz IV gefunden haben. Abschließend rundet *Ane van Wijngaarden* mit einer Beschreibung des beschäftigungspolitischen Engagements niederländischer Wohnungsbaugesellschaften das dritte *Working paper* ab. Abschließend dokumentieren wir sämtliche *Abstracts* der auf unserer internationalen Fachtagung »(Social) Housing Companies and Labor Market (Re)Integration. A Comparison between North America and Germany« im November 2004 gehaltenen Vorträge.

Dank

Die Idee zu dieser Konferenz entstammt einem mittlerweile abgeschlossenen Forschungsprojekt, in dessen Verlauf wir u.a. die beschäftigungspolitischen Programme unter der Regie der Wohnungsbaubehörde von Los Angeles (HACLA) untersucht haben. Da wir im Rahmen dieses Forschungsprojektes das Thema Wohnen/Arbeiten nur streifen konnten, haben wir das Format einer Konferenz gewählt, um die Diskussion mit internationalen Experten zu vertiefen. Wir danken unseren Kollegen aus Los Angeles, Chicago, Toronto, Minneapolis, Amsterdam, Dortmund, Leipzig und Berlin für ihre unmittelbare Bereitschaft, die Reise nach Berlin auf sich zu nehmen, um mit uns zu diskutieren. In Berlin selbst stießen wir mit unserer Fragestellung außerhalb wissenschaftlicher Kreise leider auf taube Ohren. Weder Verwaltungen, Parteien, noch die eigentlich zuständigen Fachverbände entsandten Vertreter zu unserer Tagung.

Mit Blick auf die Finanzierung von Tagung und Publikation freuen wir uns besonders, jenen Organisationen danken zu können, die uns vertrauten und unterstützen:

- Helle Panke, Verein zur Förderung von Politik, Bildung und Kultur e.V. (Kooperationspartner), Berlin,
- Investitionsbank Berlin;

6 Die Ergebnisse sind unter dem Titel »Nonprofit-Organisationen und die Transformation der lokalen Beschäftigungspolitik« erschienen, unter http://www.sigridgraf.de steht das vierte Kapitel aus diesem Band zum download bereit.

Copyrighted material

- Heinrich Böll Stiftung, Berlin;
- Botschaft der Vereinigten Staaten von Amerika, Berlin;
- INURA (International Network for Urban Research and Action), Berlin;
- für die Fotografien danken wir Dipl. Ing. Renate Berg.

Literatur

Bernt, Matthias 2003: Rütergeklappt. Die behutsame Stadterneuerung im Berlin der 90er Jahre. Berlin.
Blume, Jutta 2005: Gemeinsam integrieren. Empfehlungen des Expertenforums «Zuwanderer in der Stadt». In: Berliner MieterEcho 300, S. 18-19.
Bodenschatz, Harald 1987: Platz frei für das neue Berlin! Geschichte der Stadterneuerung in der «größten Mietskasernenstadt der Welt» seit 1871. Berlin.
Brenner, Neil/Theodore, Nik (Hg.) 2002: Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe. Oxford.
Brenner, Neil/Jessop, Bob/Jones, Martin/MacLeod, Gordon (Hg.) 2003: State/Space. A Reader. Oxford.
Brown, Alison P. 2004: Anti-social behaviour, crime control and social control. In: The Harvard Journal 43/2, S. 203-211.
Davis, Mike 1998: Ökologie der Angst. Das Leben mit der Katastrophe. München/Zürich.
DIfU Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.) 2003: Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven - Umsetzung des Bund-Länder-Programms «Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt». Berlin.
Eick, Volker 2001: Land unter in Neukölln? Die Wohnungsbaugesellschaft «Stadt und Land» spielt soziale Stadt. In: Berliner MieterEcho 265, S. 20-21.
Eick, Volker 2004: Jenseits des Rechtsstaats. Kommerzielle Sicherheitsdienste schaffen sich eigenes Recht. In: Grundrechte-Report 2004. Frankfurt/M., S. 148-151.
Eick, Volker/Mayer, Margit/Grell, Britta/Sambale, Jens 2004: Non-profit-Organisationen und die Transformation der lokalen Beschäftigungspolitik. Münster.
Eick, Volker 2005: «Ordnung wird sein». Quartiersmanagement und lokale Sicherheitspolitik. In: Oehme, Heinz-Jürgen/Norbert Wohlfahrt (Hg.): Aktivierende Soziale Arbeit. Konzepte - Handlungsfelder - Fallbeispiele. Hohengehren, S. 113-122.
Flint, John 2003: Social Housing Agencies and the Governance of Anti-social Behaviour. In: Housing Studies 17/4, S. 619-637.
GdW Gesamtverband der Wohnungswirtschaft (Hg.) 1998: Überforderte Nachbarschaften. Zwei sozialwissenschaftliche Studien über Wohnquartiere in den alten und neuen Bundesländern. Köln/Berlin.
Heinelt, Hubert et al. 2004: Wohnungspolitik in Deutschland. Positionen, Akteure, Instrumente. Darmstadt.
Holm, Andrej 2005: Aktuelle Tendenzen der Wohnungspolitik. Strategien, Verlauf und Folgen einer Liberalisierung (Seminarreader am Arbeitsbereich Stadt- und Regionalsoziologie der HUB, Sommersemester). Berlin.
Krummacher, Michael 2005: Sicher - Sauber - Schön. Die «Soziale Stadt» im Sozialstaatsumbau (Vortrag in der Forschungswerkstatt der Evangelischen Fachhochschule Bochum). Bochum, i.E.
Landman, Armand 2004: Move Maladjusted into Iron Containers. In: Amsterdam Times 33 (Mai), S. 1, 3.
Linde, Christian 2005: «Gesetzhafte» nach ALG II. In: junge Welt vom 10. März 2005.
Meuner, Thorsten 2005: Förderung soll es nur noch für «Ankerstädte» geben. In: Der Tagesspiegel vom 2. März 2005, S. 12.
Ochs, Birgit 2005: Die soziale Durchmischung von Wohnanlagen ist gefährdet. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. Februar 2005, S. 61.
Poppe, Pauline 1999: Anti-social behaviour strategies - individualistic or holistic? In: Housing Studies 13/5, S. 699-697.
Peck, Jamie/Tickell, Adam 2002: Neoliberalizing space. In: Antipode 34 (3), S. 380-404.
Piven, Frances Fox/Cloward, Richard 1993: Regulating the poor. The Functions of Public Welfare. Vintage Books: New York.
Rudolph-Cleff, Anette 1998: Wohnungspolitik und Stadtentwicklung. Ein deutsch-französischer Vergleich. Basel/Boston/Berlin.
Sambale, Jens/Grell, Britta 2003: Wohnungsbaugesellschaften als beschäftigungspolitische Akteure? Das Jobs-Plus-Programm in Los Angeles. In: Berliner MieterEcho 288, S. 9-12.
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hg.) 2003: Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2004 (Fortschreibung auf der Grundlage des modifizierten Konzepts). Berlin.
Smith, Neil 1996: The New Urban Frontier. Gentrification and the Revanchist City. London/New York.
Swyngedouw, Erik 1997: Neither Global nor Local. «Glocalization» and the Politics of Scale. In: Cox, Kevin (Hg.): Spaces of Globalization. Reasserting the Power of the Local. New York, S. 137-166.
Warren, Stuart 2003: The Creation of Anti-social Behaviour. A Critical Analysis of the term and its growing use in the research of deviant behaviour of adolescents. Unter http://www.edgehill.ac.uk/Faculties/HMSAS/Acad/chestercon/Update/190_Chcon4web.pdf (Zugriff: 2. Juni 2005).

Jens Sambale/Volker Eick

Einleitung

Copyrighted material

Jens Sambale/Volker Eick

Tabelle 1 Übersicht der Wohnungsbauförderprogramme in (West-)Deutschland nach 1945

Jahr	Programm	Förderziel/-gruppe/-instrument
1946	Kontrollratsgesetz Nr. 18	■ Einführung einer Wohnungszwangsbewirtschaftung als Instrument der Mangelverwaltung
1950	Erstes Wohnbaugesetz (I. WohBauG)	■ Förderung des Sozialen Wohnungsbaus «für breite Schichten der Bevölkerung» durch öffentliche, nicht verzinste und langfristig zu tilgende Darlehn; die geförderten Wohnungen unterlagen einer Belegungsbindung und einer Richtsatzmiete - "freifinanzierte Wohnungen" wurden durch Einkommenssteuerermäßigungen und Bausparförderung gefördert
1952	Wohnungsbauprämiengesetz	■ Für Investitionen im Wohnungsbau wurde eine Steuerbefreiung für Pfandbriefe und Zinserträge gewährt
1953	Novelle des Ersten Wohnungsbaugesetzes	■ Aufhebung der Mietbindung (Kostenmiete)
1956	Zweites Wohnungsbaugesetz (II.WohBauG)	■ das 'Wohnungsbau- und Familienheimgesetz' förderte vorrangig die Bildung von Einzeleigentum und sah Kapitalmarktdarlehn und Annuitätsbeihilfen vor (Kapitalmarktfinanzierung)
1960	«Lücke-Plan» Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaftung über ein soziales Mietrecht (Abbaugesetz)	■ Aufhebung der Wohnraumbewirtschaftung ■ Einschränkung der Mietpreisbindung und Kündigungsschutz ■ Einführung von Wohngeld
1965	Wohnungsbauänderungsgesetz	■ Förderung richtet sich nun gezielt auf bestimmte Gruppen (z.B. Kinderreiche Familien, ältere Personen) oder Gebiete (z.B. Zonenrandförderung) ■ Gewährung von Annuitätszuschüssen für den «gehobenen sozialen Wohnungsbau» («Zweiter Förderweg» für Eigentumswohnungen)
1968	Gesetz zur Fortführung des Sozialen Wohnungsbaus (Wohnungsbauänderungsgesetz)	■ Ausweitung des «Zweiten Förderweges» auf den Mietwohnungsbau und Hoffnung auf Filtereffekte
1971	Städtebauförderungsgesetz(StBauFG)	■ Förderung von Modernisierungsmaßnahmen «zur Behebung städtebaulicher Missstände»
1971	Gesetz zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung desMietanstiegs	■ ortsübliche Vergleichsmiete/Mietspiegel
1971	Gesetz zum Verbot der Zweckentfremdung	■ Abriss, Umnutzung
1972	Gesetz zum Kündigungsschutz	■ zunächst auf 3 Jahre befristet
1976	Modernisierungs- und Energiespargesetz (ModEnG)	■ steuerliche Hilfen bzw. Gewährung finanzieller Leistungen für Maßnahmen zur Reduzierung des Energieverbrauches bestehender Gebäude
1986	Neues Baugesetzbuch (BauGB) mit novelliertem Städtebauförderungsgesetz	■ Kommunalisierung der Förderung und Stärkung der Planungshoheit der Gemeinden (Dezentralisierung)
1996-2004	Eigenheimzulagengesetz (EigZuG)	■ Auszahlung von direkten Finanzhilfen beim Bau bzw. Erwerb eines selbst genutzten Eigenheims
seit 1999	«Soziale Stadt»	■ Gewährung von Bundesfinanzmitteln zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen in «Stadtteilen ... mit erheblichen Defiziten»
2002	Wohnraumfördergesetz (WoFG)	■ Ablösung des II.WoBauG von 1956- Förderung zur Wohnungsversorgung von Haushalten, «die ... Zugangsprobleme zum Markt haben und sich nicht selbst angemessen mit Wohnraum versorgen können» (Zielgruppenorientierung) ■ Förderung durch Vorzugsdarlehn, nachstellige Finanzierung durch Zuschüsse, Übernahme von Bürgschaften und Bereitstellung von verbilligtem Bauland
2002-2009	«Stadtumbau Ost»	■ Gewährung von Bundesfinanzmitteln zur «Stabilisierung von Stadtteilen, die durch physischen Verfall und soziale Erosion bedroht sind» ■ unter anderem Förderung von Rückbaumaßnahmen)

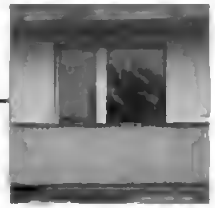
Quellen: Rudolph-Obst 1998; Hannß et al. 2004; Holm 2005

Copyrighted material

Tabelle 2 Ausgewählte Aspekte der großen US-Bundesbauprogramme im öffentlichen Sektor zur Unterstützung des Privatsektors

Jahr	Wohnungsbau-programm	Vorteile für privatwirtschaftliche Interessen
1937	Wagner Steagle Housing Act	jeder neu geschaffenen Wohnung im öffentlichen Sektor muss eine entsprechend abgerissene in der Nachbarschaft gegenüberstehen.
1940	Lanham Act	alle im Zweiten Weltkrieg gebauten öffentlichen Wohnungen müssen nach dem Krieg wieder abgerissen oder privatisiert werden
1949	Federal Housing Act	keine Konkurrenz mit dem Privatsektor durch niedrigere Standards und festgelegte Mindestmieten
1959	Section 202	niedrige Zinsen für Nonprofits, die für Alte Häuser bauen
1961	Section 221(d)(3)	niedrige Zinsen für Nonprofits und For-profits, die Häuser für Niedriglohnbezieher bauen
1965	»Turnkey«-Programm	Privatwirtschaft baut Mehrfamilienhäuser im Auftrag der Wohnungsbehörden zu festgelegtem Preis
1968	Section 235	Zuschüsse zur Eigentumsbildung von Niedriglohnbeziehern; Teil von HUDA (1968)
1968	Section 236	Mietzuschüsse an Firmen, damit diese Mehrfamilienhäuser für Niedriglohnempfänger bauen
1974	Section 8	Wohnungsgutscheine für Sozialwohnungsmietern in privaten Beständen; Zuschüsse an Nonprofits und For-Profits, wenn sie Wohnungen für Niedriglohnempfänger bauen; Teil von HCDA (1974)
1990	HOPE VI-Programm	Abriss von Sozialwohnungen, Verkauf von öffentlich geförderten Wohnungen an die Mieter, Kostenreduktion im öffentlichen Wohnungsbau durch public-private-partnerships
1998	QHWRA	ermöglicht es den Wohnungsbaubehörden u.a., ihre Bestände durch private Manager verwalten zu lassen

Quellen: Vale 2002, Marcuse 1998, Hartke 1995, Bratt 1995; vgl. dazu den Beitrag von Hackworth in diesem Band, auf den auch diese Zusammenfassung zurückgeht



USA

Die »Reform« des öffentlichen Wohnungsbaus als »Rache« an den städtischen Armen

Es ist derzeit einigermaßen schwierig als Aktivist oder interessierter Wissenschaftler etwas Positives zum Ernalt geschweige denn für den Ausbau des öffentlichen Wohnungsbaus in den USA zu sagen. Denn auf der einen Seite sind die aktuellen Reformen im öffentlichen Wohnungsbau (*public housing*) von einem quasi-progressiven Diskurs verhüllt, der nur schwer anzugreifen ist. »Der öffentliche Wohnungsbau ist heruntergekommen«, »seine Mieter sind massenhaft arbeitslos«, »das Leben in diesen Wohnformen ist die Hölle, dysfunktional, eigentlich die schlichte Apokalypse« – das sind alles Argumente, die nur schwerlich anzugreifen sind, nicht zuletzt, weil sie zu großen Teilen aus Positionen entwickelt wurden, die Aktivisten mit Beginn des öffentlichen Wohnungsbaus in den USA als Kritik vorgetragen haben. Noch darüber hinaus ist es mehr als schwierig geworden, den öffentlichen Wohnungsbau zu verteidigen, nachdem Programme wie HOPE VI (*Housing Opportunities for People Everywhere*) und QHWRA (*Quality Housing and Work Responsibility Act*) entwickelt worden sind, die genau auf diese Kritik zu reagieren versprechen, nachdem der öffentlicher Wohnungsbau lange Zeit vollständig vernachlässigt wurde.

Betrachtet man den öffentlicher Wohnungsbau jedoch in der Retrospektive – und es hat durchaus Sinn über den US-amerikanischen öffentlicher Wohnungsbau in der Vergangenheitsform zu reden –, dann wird klar, dass die oben zitierten Kritikpunkte schlicht durch die neoliberale Rechte übernommen und in einen Kontext gestellt wurden, in dem jedes Programm, das auf Rechte (für benachteiligte Gruppen) zielt, abgeschafft werden soll; das gilt auch (möglicherweise explizit) für solche Programme wie den öffentlicher Wohnungsbau. Selbst die oberflächlichen Tatsachen verdeutlichen diesen Sachverhalt. Abgesehen von dem geplanten Abriss von 92.740 Wohneinheiten und dem anvisierten Neubau von 102.119 Wohneinheiten ist der größte Teil dieser Wohnungen (ca. 75%) nicht dafür gedacht – noch war das je der Fall – die existierenden Mieter mit neuem Wohnraum auszustatten. Die meisten Mieter im öffentlicher Wohnungsbau sind – ob durch HOPE VI »gerettet« oder durch QHWRA »reformiert« – inzwischen vielmehr gezwungen, sich mit den *Section 8*-Gutscheinen auf dem privaten Wohnungsmarkt zu versorgen, wobei Washington bereits über die Reduzierung des Gutscheinsystems diskutiert (vgl. Chen 2004).

Abgesehen von dem »Angebot« an Mieter des öffentlicher Wohnungsbau, sie für sinnvolle Jobs durch Trainingsmaßnahmen vorzubereiten, ist der bedeutendste Vorstoß der Regierung in einer ganzen Serie von erniedrigenden und ungleich angewandten Arbeitsverpflichtungen für Bewohner des öffentlichen

Copyrighted material

Wohnungsbaus zu sehen.
Versprechen wie angemessenes Arbeitstraining, neue Wohnungen und ein besseres Leben wirken heute wie eine unwirkliche und naive Erinnerung für die Mehrzahl der Bewohner und diejenigen, die sie (immer) unterstützt haben. Ich denke, es ist nicht übertrieben, wenn man die öffentliche Wohnungsbau-Politik der vergangenen 15 Jahre als nicht viel mehr als strafende, ja fast schon rachsüchtige und auf Disziplinierung von Arbeit zielende Politik des Staates charakterisiert. Ich sage das nicht, weil ich glaube, dass der individuelle Manager solcher Wohneinheiten oder meinethalben die Politiker auf nationaler Ebene besonders rachsüchtige Leute wären, sondern weil die einzelnen Schritte, die im US-amerikanischen Wohnungsbau zu diesen Veränderungen beigetragen haben, als «revanchistische» Neoliberalisierung der staatlich organisierten sozialen Reproduktion betrachtet werden können (für eine ähnliche Argumentation vgl. Crump 2003). Das Papier wird diese These durch einen kurzen Gang durch die Geschichte des US-amerikanischen Wohnungsbaus entwickeln und in einem ersten Schritt die Bedeutung der Begriffe Neoliberalismus und Revanchismus klären.

Neoliberalismus als Revanchismus

Die jüngsten Charakterisierungen der Veränderungen der Sozialpolitik in einer Vielzahl von nationalen Kontexten haben so regelmäßig auf den Einfluss des Neoliberalismus verwiesen, dass einige Autoren begonnen haben, Neoliberalismus als ein Meta-Konzept in der Sozialtheorie zu bezeichnen und (entsprechend) als Bezugspunkt zu nehmen (Larner 2000, 2003; Peck/Tickell 2002). Auf einer Ebene ist es auch nicht schwierig zu begreifen, warum. Wie Anderson (2000) betont, hat sich das, was noch in den 1960er Jahren als nicht mehr als die Arbeit einer «verrückten radikalen Randgruppe» erschien (Girvetz 1963; vgl. auch Peck/Tickell 2002) in Hinblick auf Geltungsbereich, Einfluss und Ausmaß zu etwas entwickelt, das mehr als bemerkenswert ist:

> *«Erstmals seit der Reformation gibt es keine ernsthafte Opposition – als systematisch konkurrierende Ansatz – innerhalb des westlichen Gedankengebäudes; und auch kaum einen auf Weltebene, jedenfalls dann, wenn wir religiöse Doktrinen als weitgehend inoperative Archaismen betrachten, was die Erfahrungen von Polen oder im Iran zu erlauben scheinen. Was auch immer an Einschränkungen in der Praxis des Neoliberalismus fortbesteht, als ein Satz von aufgestellten Prinzipien regiert der Neoliberalismus ohne Abstriche über den gesamten Globus […]. Faktisch der gesamte Referenzapparat, in dem die Generation der 1960er aufgewachsen ist, ist weggewischt worden – zentrale Ausgangspunkte reformistischen wie revolutionären Sozialismus gleichermaßen»* (Anderson 2000: 17).

Unabhängig davon, ob man bereit ist, eine solche Positionierung für bare Münze zu nehmen, dürfte es schwierig sein, die Bedeutung des Neoliberalismus für die gegenwärtige Sozialpolitik und die (entsprechenden) Denkschulen zu bestreiten.
Was aber macht Neoliberalismus aus und wie unterscheidet er sich von seinen Vorläufern? Neoliberalismus soll hier als ein breit angelegtes Set von Prinzipien verstanden werden, die ursprünglich auf Arbeiten klassisch liberaler Wissenschaftler des 18. und 19. Jahrhunderts zurückgehen, zu denen neben anderen Smith, Acton, Hume und Locke gehören. Friedrich Hayek und Milton Friedman gehören zu den bekanntesten Forschern des 20. Jahrhunderts, die diese Denkschule (in ihrer reinsten Form) aufgenommen haben. Aber erst in den späten 1970er und frühen 1980er Jahren (und mit der Wahl von Thatcher in England bzw. Reagan in den USA) wurde aus ihren Ideen die Richtschnur für die Sozialpolitik in Westeuropa und den USA (Hayek 1944; Friedman 1964; Friedman/Friedman 1962, 1990).
Auch wenn einige die innere Konsistenz der klassischen liberalen «Schule» in Frage gestellt haben, kann die neoliberale Ideologie als auf drei Prinzipien basierend charakterisiert und unterschieden werden (Gray 1998). Erstens fußt der Neoliberalismus auf der Autonomie des Individuums. Klassische Liberale unterschieden sich in verschiedener Hinsicht, aber sie waren sich relativ einig, dass dieses Prinzip (*individual autonomy*) im Zentrum jeder liberalen Gesellschaft steht. Zweitens wird der Markt als die effizienteste und unter normativen Aspekten ideale Form der Verteilung von Gütern und zur Lösung sozialer Probleme betrachtet. Drittens wird der Staat fast vollständig als potentielles Hindernis für individuelle Freiheiten und selbst Markteffizienz betrachtet und soll daher soweit als möglich «nicht-interventionistisch» strukturiert sein.
Ein Teil der kritischen Forschung zum Neoliberalismus beschäftigt sich insbesondere mit dem Verständnis der «aktuell existierenden» Natur dieser Ideologie, d.h. weniger mit den intellektuellen Linien innerhalb der liberalen Denktradition, sondern vielmehr damit, wie diese Ideen sich umsetzen und sich auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen niederschlagen.
Als nützlich erweist sich in diesem Zusammenhang vor allem die Betonung des aktuell existierenden Neoliberalismus als ausgesprochen ungewiss und keineswegs als abgeschlossener Prozess als der er innerhalb der neoliberalen Ideologie oft dargestellt wird (Peck/Tickell 1995; Mitchell 1997; Larner 2000, 2003; Brenner/Theodore 2002; Peck/Tickell 2002). Brenner/Theodore (2002) haben diesen Prozess insoweit als dialektisch beschrieben, als er aus den konfliktorischen Tendenzen von Zerstörung und Neuschaffung besteht. Neoliberale Zerstörung besteht demnach aus der Beseitigung keynesianischer Artefakte (öffentlicher Wohnungsbau, öffentlicher Raum etc.), Politiken (umverteilende Wohlfahrtsstaatlichkeit, Essensmarken etc.), Institutionen (Gewerkschaften,

Copyrighted material

US-Wohnungsbaubehörden etc.) und Vereinbarungen (fordistischer Arbeitskompromiss, Umverteilung von Geldern der Bundes- auf Länder- und Städteebene etc.). Demgegenüber besteht die kreative Seite des Neoliberalismus aus der Etablierung neuer oder der Übernahme bestehender Institutionen und Praxen, die der (zukünftigen) Reproduktion des Neoliberalismus dienen (Konzerten unter Beteiligung von Regierung und Staat, *Workfare*-Politiken etc.). Peck/Tickell (2002) haben diese Entwicklung auf eine etwas linearere Art und Weise beschrieben, nach der der Neoliberalismus zu Beginn aus einer »*roll back*«-Phase besteht, der eine Phase des »*roll out*«-Neoliberalismus folgt. In der ersten Phase werden keynesianische Politiken und Artefakte (zunächst) zerstört, um Platz für die zweite Phase zu schaffen – ein *roll out* von stärker proaktiven neoliberalen Praxen und Elementen. Auf der globalen Ebene haben einige angenommen, dass diese Restrukturierung der keynesianischen Städtepolitik insgesamt den Effekt eines »hollowing out« des Nationalstaats hat (Jessop 2002) – und damit seine Rolle als institutioneller Puffer zwischen der lokalen Ebene und den Machenschaften der globalen Ökonomie an Bedeutung verliert. Mit dem Rückgang von nationalstaatlichen Interventionen – etwa in Bereichen wie Wohnungsversorgung, lokaler Infrastruktur, Wohlfahrt etc. – ist die lokale Ebene entweder gezwungen, solche (Interventions)Bereiche selbst zu finanzieren oder sich vollständig aus ihnen zurückzuziehen. Swyngedouw (1997) erachtet diesen umfassenden Prozess als »glocalization«, weil er einen gleichzeitig nach oben (auf die globale Ebene und ihre Institutionen) und nach unten gerichtete Antrieb von regulierendem Einfluss beinhaltet, den zuvor der Nationalstaat inne- oder selbst umgesetzt hatte.

Angesichts seiner kontingenten räumlichen und zeitlichen Natur schlägt sich ein solcher Prozess in unterschiedlichem nationalen Kontexten auch unterschiedlich nieder. Der aggressive *roll back* des Wohlfahrtsstaats in den USA zum Beispiel ging dem in Kanada voraus und (dennoch) kann man in beiden Ländern Beispiele dafür finden, dass dieser *roll back* in einigen Sektoren unvollständig erscheint bzw. in anderen Sektoren weiter fortgeschritten ist. *Roll back* oder Zerstörung keynesianistischer Interventionen und *roll out* oder kreative (Neu)Schaffung stärker proaktiver neoliberaler Politikformen sind daher höchst unvorhersehbar, inkrementell, ungleich und weitgehend unvollständig. Die daraus resultierende politische Landschaft ist entsprechend stark segmentiert – räumlich wie sozial – und fast schon zufällig versetzt mit Konzentrationen keynesianischer Artefakte (wie etwa dem Sozialen Wohnungsbau) parallel zu *roll out* Politikformen (wie etwa *Workfare*) je nach unterschiedlichen Orten (und unterschiedlichen Stufen der Neuschaffung und Zerstörung). Daher ist, auch wenn es sinnvoll und nachvollziehbar scheint, solche Politikkonzepte sowohl in Nordamerika als auch in Europa zunehmend als von einem einheitlichen und relativ simplen Satz von Ideen (dem Neoliberalismus) dominiert zu betrachten, ebenso klar, dass deren institutioneller Ausdruck (vor allem durch die entsprechende Politik) sich höchst ungleich zwischen und in den jeweiligen Ländern ausdrückt. Neil Smith (1996, 2002) betrachtet diese neoliberale Wende als Teil eines »*revanchist urbanism*«. Er hat sich diesen Begriff »revanche« – den man in etwa mit »Rache« übersetzen könnte – von einer Gruppe von Reaktionären aus dem Frankreich des 19. Jahrhunderts quasi geliehen, deren Politik aus einer Reihe militärischer Niederlagen und der gesellschaftlichen Entwicklung nach links hervorging – verkörpert durch und kulminierend in der Pariser Kommune. Wie Smith (1996: 45) schreibt,

> *»Voller Zorn auf den zunehmend liberalen (Zeit)Geist der Zweiten Republik, die schmachvolle Niederlage gegen Bismarck und als letzter Tropfen die Pariser Kommune – mit der die Arbeiterklasse die geschlagene Regierung von Napoleon III besiegte und die Gewalt über die Stadt für Monate behielt –, begannen die Revanchisten eine Bewegung der Rache und Reaktion sowohl gegen die Arbeiterklasse wie gegen die diskreditierte Königsfamilie. Organisiert um Paul Deroulede und die Ligue des Patriotes, war diese Bewegung ebenso militant wie nationalistisch, machte sich jedoch zur gleichen Zeit für »traditionelle Werte« stark. [...] Es war eine rechtsextreme Bewegung, die auf populistischem Nationalismus fußte und sich einer rachsüchtigen und reaktionären Wiederübernahme des Landes verschrieben hatte.«*

Smith vergleicht diese Bewegung mit der gegenwärtigen in den USA, weil sich letztere ebenfalls aggressiv auf den Abbau der Errungenschaften des (in diesem Fall keynesianischen) Wohlfahrtsstaats konzentriert und motiviert ist durch einen noch rachsüchtigeren Ansatz, der die Armen dafür bestrafen will, dass sie »nicht hart arbeiten« oder dafür, dass sie »Almosen annehmen«.

Öffentliche Wohnungspolitik als neoliberale Rache

Es ist eine durchaus angemessene Frage, inwieweit der US-amerikanische öffentliche Wohnungsbau sinnvoll dafür genutzt werden kann, die allgemeine Entwicklung von Neoliberalismus und revanchistischer Stadtpolitik verständlich zu machen. Insgesamt stellt der öffentlicher Wohnungsbau in den USA einen vergleichsweise kleinen Anteil am Wohnungsbestand insgesamt[1] und hatte nie die Bedeutung, die etwa öffentliche Zuschüsse im US-amerikanischen Wohnungsbau für die Bildung von Wohneigentum hatten (und noch heute haben). Darüber hinaus hat der öffentliche Wohnungsbau nie die materielle oder kultu-

1 Vgl. Vale (2000) für einen Überblick über die historisch kulturelle Ambivalenz in Hinblick auf die Unterstützung der Armen in den USA.
2 Von den 112,3 Mio. Wohneinheiten (WE) in den USA können rund 1,2 Mio. als »öffentliche« in dem Sinne bezeichnet werden, dass sie entweder durch den Staat gebaut oder aber durch einen mehr oder weniger konstanten Fluss von Bundesgeldern subventioniert wurden. Im Vergleich dazu sind in Großbritannien fast 25 Prozent des Wohnungsmarktes öffentlicher [bzw. »council«] Wohnungsbau, in den Niederlanden beträgt der entsprechende Anteil rund 44 Prozent (vgl. Doling 1997).

Copyrighted material

relle Position erreichen können, die für andere Aspekte des amerikanischen Wohlfahrtsstaats charakteristisch ist – insbesondere für das soziale Sicherungssystem. Der öffentliche Wohnungsbau ist auf verschiedene Art und Weise (vielmehr) immer ein marginalisierter Nebenbereich des US-amerikanischen Wohlfahrtsstaats geblieben. Es ist allerdings genau diese Randständigkeit, die den öffentlichen Wohnungsbau der USA aus verschiedenen wichtigen Gründen zu einem ausgezeichneten Gegenstand macht, um den (Entstehungs)Prozess des Neoliberalismus nachzuvollziehen. Zum einen, weil er nie eine breite Unterstützung durch die Wählerschaft genoss, der öffentliche Wohnungsbau mithin angesichts ideologischer Verlagerungen stets mehr unter Druck bzw formbarer war als alle anderen Teile des US-amerikanischen Wohlfahrtsstaats. Daher ist der Einfluss ideologischer Bewegungen – inklusive, aber nicht beschränkt auf den Neoliberalismus, – ausgeprägter und daher auch besser in diesem Sektor zu beobachten als in anderen. Zweitens ist die US-amerikanische Wohnungspolitik institutionell auf unterschiedlichen Ebenen verankert. Sie wurde als System aufgebaut und weiterentwickelt, in dem allgemeine Vorgaben der Bundesregierung (vor allem durch deren für Wohnungspolitik zuständigen Arm, das *U.S. Department of Housing and Urban Development* – HUD) z.T. als Gesetze verabschiedet und auf die lokalen Administrationen der Wohnungsbehörden (*Public Housing Authorities* – PHAs) herunter gebrochen werden konnten, die eine weitreichende Autonomie genossen. Der institutionelle Aufbau eines solchen Systems eignet sich daher hervorragend, um Aufschluss zu gewinnen, wie generelle Ideologien (wie der Neoliberalismus) sich aktuell exaberend (und lokal divergierend) als Satz von Politiken, Praktiken und Erfahrungen niederschlagen.

Der Zeitraum zwischen 1937 und 1973 kann als diejenige Periode bezeichnet werden, die sowohl die Geburt als auch den Höhepunkt »keynesianischen öffentlichen Wohnungsbaus« (KÖW) in den USA markiert. Größere Reformen in den Jahren 1937, 1949 und 1968 (zusätzlich zu einer Vielzahl kleinerer Programme und Experimentierfonds) bereiteten den Weg für eine Ausweitung des öffentlichen Wohnungsbaus (Bratt 1986; Hanlon 1995; Marcuse 1996). Auch wenn der öffentlicher Wohnungsbau nie ein Level wie in Westeuropa erreicht hat und immer ausgesprochen Rücksicht auf das hemische Immobilienkapital genommen hat (vgl. Tabelle 2 bei Sambale/Eick in diesem Band), kann diese Phase jedenfalls insoweit als »keynesianisch« bezeichnet werden, als sie sich der Umverteilung, der Steigerung der Nachfrage und steigender Investitionen in Gebäude verpflichtet fühlte.

Das erste größere Gesetzespaket auf Bundesebene[3] und damit die Einführung von KÖW in den USA stellte der *Housing Act* von 1937 dar. Die erfolgreiche Lobby-Arbeit der Handelskammer (*U.S. Chamber odf Commerce*) und der Spar- und Darlehenskassen (*U.S Savings and Loan Association*) verhinderten jedoch, dass das Gesetz zu einem zentralen Thema auf Präsident Roosevelts New Deal-Agenda avancieren konnte (Marcuse 1996). Selbst Roosevelt persönlich war davon überzeugt, dass öffentlicher Wohnungsbau eine zu »sozialistische« Lösung für die bestehenden Engpässe auf dem Wohnungsmarkt sei und ließ ihn bis in die Mitte der 1930er Jahre außerhalb der New Deal-Agenda (Friedman 1968; Bratt 1986).

Nach einer erbitterten ideologischen Auseinandersetzung im Kongress wurde der *Housing Act* 1937 schließlich verabschiedet, allerdings mit erheblichen Konzessionen an den privaten Sektor. Zu den bedeutendsten gehörte, dass den öffentlich geförderten Wohnungen eine entsprechende Anzahl abzureissender Wohnungen in den jeweiligen Nachbarschaften gegenüberstehen musste (»equivalent demolition«), für deren Abriss die Besitzer zudem entschädigt wurden, so dass sich im Ergebnis die Zahl der zur Verfügung stehenden Wohnungen nicht erhöhte (Bratt 1986; Marcuse 1996). Darüber hinaus war fast ein Drittel aller Wohneinheiten im Programm Militärbeschäftigten vorbehalten und die verbleibenden »ordentlichen« öffentlichen Wohneinheiten (WE) blieben für die arbeitenden Armen (working poor) reserviert statt für die Mittellosen (Hanlon 1995). Mit dem *Housing Act* von 1937 wurde zugleich ein dezentrales Verteilungssystem von öffentlichen Wohnungsbehörden etabliert. PHAs wurden aufgebaut, die ihre Gelder direkt von der Bundesbehörde erhielten und weiter für das alltägliche Management der WE in den US-amerikanischen Städten die Verantwortung trugen. Dieser weitschweifige Aufbau der Verwaltung des öffentlichen Wohnungsmarkts in den USA sollte eines seiner herausragenden Markenzeichen werden.

Gleichwohl behielt der öffentliche Wohnungsbau in den Augen führender Kongressmitglieder seinen »sozialistischen« Beigeschmack selbst noch in der späten Depressionsphase (Marcuse 1996). Zur selben Zeit zeigte sich für viele jedoch, dass Amerikas ernsthafter Mangel an Wohnraum dessen Fähigkeit beeinträchtigte, militärische Anlagen zu bauen, auszubauen und zu betreiben – was aber im Kongress Ende der 1930er Jahre angesichts der herannahenden Wahrscheinlichkeit eines Krieges als Schlüsselaufgabe betrachtet wurde.

Der Lanham Act von 1940 war eine Antwort auf diese Phantätensetzung, er ermöglichte es innerhalb der gesamten USA, tausende neuer Wohneinheiten in der Nähe von Militäranlagen und Rüstungsfabriken zu bauen. Aber selbst diese besonderen Umstände hielten die Privatwirtschaft nicht davon ab, Lobby-Arbeit gegen angeblichen »unfairen Wettbewerb« zu betreiben. In direkter Ant-

3 Wie Punz (1997) betont, gab es allerdings lokale und auf bundesstaatlicher Ebene angesiedelte sowie vorübergehende (national) geförderte Programme, die den Wohnungsbau für Arbeiter der Rüstungsindustrie und für Soldaten schon vor der Verabschiedung des »Housing Act von 1937 förderten, deren Schwerpunkt lag vor allem in New York.

4 Selbst in der Housing Act Gesetz wurde war sein zentrales Ziel nicht die Versorgung der Armen mit Wohnraum, sondern vielmehr ein Instrument, um die Arbeitslosigkeit abzubauen (Marcuse 1996).

Copyrighted material

wort auf diese Lobby-Arbeit legte der Kongress daher fest, dass, sowie der Krieg beendet sei, alle Häuser in Privatbesitz überzugehen hätten oder aber abgerissen werden müssten (Marcuse 1996). Das war selbstredend in vielen Teilen des Landes eine ausgesprochen unpopuläre Maßnahme, besonders aber in Dallas/Texas, wo allein tausende von Wohneinheiten gebaut worden waren, um Rüstungsarbeiter unterzubringen (vgl. Texas Low Income Housing Information Service 2002) und wo, wie in vielen Teilen der USA, bezahlbarer Wohnraum nach Kriegsende Mangelware war.

Trotz dieses ernsthaften Engpasses in der Wohnraumversorgung gab es vor 1949 keine größere Gesetzesinitiative. Zu diesem Zeitpunkt aber hatte die Lobby der privaten Wohnungsbaugesellschaften noch mehr Einfluss als schon in den 1930er Jahren gewonnen und wurde entsprechend in den jeweiligen Gesetzesvorhaben einflussreicher (Checkoway 1980). Zusätzlich zu ihrer in der überwältigenden Mehrheit auf die privaten Suburbs zugeschnittenen Ausrichtung (die die Zustände in den Innenstädten noch verschlechterte und u.a. deshalb den öffentlicher Wohnungsbau nötig machte), waren die Maßnahmen (und Ziele) des *Housing Act* von 1949 durch private Interessen weitgehend verwässert (Keith 1973; Bratt 1986). Unter anderem war etwa festgelegt, dass die Mieten im öffentlicher Wohnungsbau 20 Prozent unter denen der niedrigsten in vergleichbaren Wohnungen der Nachbarschaft zu liegen hatten (Bratt 1986). Zwangsräumungen wurden gegen diejenigen Familien rechtens, die die rigiden Einkommensgrenzen überschritten; Ausstattungsstandards wurden so festgelegt, dass öffentlicher Wohnungsbau sich deutlich vom Durchschnitt (nach unten) abhob (Bratt 1989, 1990; Bristol 1991); schließlich wurden die Haushalte der PHAs mit so wenig Geld ausgestattet, dass eine nachhaltige Arbeit nicht möglich war (Kolodny 1979; Bratt 1986). Ein Ergebnis dieser Gesetzgebung war ein dramatischer Wandel in der Mieterschaft des öffentlicher Wohnungsbau von der »vorübergehend abgetauchten Mittelklasse« der 1930er Jahre zu einer Mieterschaft der Ärmsten der Armen in den 1950er Jahren (Marcuse 1998). Dabei handelte es sich nicht um den beschränkten Zugang zu öffentlichem Wohnungsbau allein, sondern zugleich um den »am wenigsten profitablen« (Harloe 1995), was mithin auch die Aussicht auf eine gemischte Einkommensstruktur in den jeweiligen Wohnkomplexen nachhaltig unterminierte – eines der zentralen Themen im gegenwärtigen Diskurs um den öffentlichen Wohnungsbau. Seit dieser Zeit kann der öffentliche Wohnungsbau als eine zunehmend segregierte Veranstaltung für seine Mieter verstanden werden.

Mit Bezug auf den öffentlichen Wohnungsbau war der *Housing Act* von 1949 das einzige größere Gesetzesvorhaben bis in die späten 1960er Jahre, allerdings gab es verschiedene Modellprogramme und begrenzte Veränderungen innerhalb der bestehenden Gesetze, die ebenfalls und fortgesetzt von privaten

Interessen geprägt waren. 1959 verabschiedete der Kongress bspw. Section 202, ein Programm, das Nonprofit-Entwicklern niedrige Zinsen für den Bau von Wohnungen für Niedriglohn beziehende Ältere bot (Bratt 1990). 1965 wurde das Section 23-Programm aufgelegt, das PHAs die Möglichkeit bot, Langzeit-Leasing-Verträge mit privaten Hausbesitzern abzuschließen und deren Mietern die Löhne zu subventionieren (in der Regel basierten die Lohnkostenzuschüsse auf einem festgelegten Höchstanteil, der für Miete ausgegeben werden durfte auf der einen und der üblichen »Marktmiete« auf der anderen Seite; vgl. Bratt 1986). Solche Politiken waren bedeutende Vorläufer für das später institutionalisierte Section 8-Gutscheinprogramm.

Ebenfalls 1965 wurde das »turnkey«-Programm oder »Schlüsselfertig«-Programm verabschiedet, das privaten Entwicklern Zuschüsse dafür bot, dass sie für die PHAs neue Häuser zu festgelegten Preisen bauten (Bratt 1986). Zusammengefasst, insoweit die Jahre zwischen dem *Housing Act* von 1949 und dem Housing and Urban Development Act (HUDA) von 1968 nahezu vollständig frei von größeren wohnungspolitischen Gesetzesvorhaben waren, gab es doch kleinere »Experimente«, aber selbst diese waren von demselben Druck des privaten Sektors beeinflusst, der schon die größeren Gesetzesvorhaben bestimmt hatte.

Das HUDA-Gesetz von 1968 institutionalisierte eine Reihe bedeutender Veränderungen im öffentlichen Wohnungsbau. Die beiden wichtigsten waren Section 235 und 236. Section 235 bot Zuschüsse bei Kreditaufnahmen an (die zu Zinsraten bis hinunter zu 1% reichen konnten), um damit die Mieter zur Wohneigentumsbildung anzuregen (Bratt 1990). Damit ist ein wichtiger Vorläufer für eine Wohneigentumspolitik für Mieter im öffentlichen Wohnungsbestand in den 1980er Jahren benannt und zugleich ein Wandel in der Wahrnehmung dieser Mieter. Diese wurden mit Section 235 erstmals als potentielle Marktteilnehmer (statt als Bedrohung desselben) betrachtet, soweit sie entsprechend vom Staat mit Zuschüssen ausgestattet waren.

Section 236 des *Housing Act* bot den Entwicklern von Mehrfamilienhäusern Zuschüsse (Bratt 1990; Feldman/Florida 1990), die zu einer dramatischen Zunahme dieser Wohnform führten. Zwischen 1969 und 1970 stieg der Anteil der so geförderten Wohnungen von zwölf auf 25 Prozent (Lilley 1990), was zu einer Produktionswelle zwischen 1968 und 1973 führte, die beinahe der Gesamtproduktion der Jahre zwischen 1949 und 1968 gleichkam (Bratt 1986; Feldman/Florida 1990). Der KÖW erreichte in dieser Periode seinen produktiv(sbach)en Höhepunkt.

Trotz seiner institutioneller Beschränkungen und des relativ (im Vergleich zu anderen Ländern) kleinen Umfangs des KÖW entschied Präsident Nixon, dass das Programm zu teuer sei und erließ daher 1973 ein befristetes Verbot des Neubaus öffentlicher Wohnungen, das im folgenden Jahr den *Housing Act* von

Copyrighted material

1968 formell abschaffte und durch den 1974 verabschiedeten Housing and Community Development Act (HCDA) ersetzte. Diese Aktivitäten läuteten eine Periode ein, die als Phase »neoliberalen öffentlichen Wohnungsbaus« charakterisiert werden kann, weil sie durch einen Diskurs gekennzeichnet war, in dem die Reduzierung öffentlicher Mittel für wohlfahrtsstaatliche Leistungen gerechtfertigt wurde; deren Durchsetzung sollte durch den Ausbau lokaler Kontrolle gewährleistet werden.

Der HCDA von 1974 verlagerte die Mittel aus dem Bereich Bauen und Erhalt der Bausubstanz – von dem wenige Jahre später ein großer Teil unbewohnbar (und damit leerstehend) war. Abstrakter formuliert, kann der HCDA als Beginn eines *roll out*-Neoliberalismus verstanden werden. Die grundlegende Bewegung einer *roll back* bzw. den KÖW zerstörenden Entwicklung setzte sich in den 1980er und 1990er Jahren fort, zu einer Zeit also, als der Haushalt der HUD aggressiver angegriffen wurde als alle anderen vergleichbaren Haushaltsteile der Regierung (Bratt/Keating 1993). Diese Politik setzte sich auch in den 1990er Jahren fort, als die meisten öffentlichen Finanzmittel im Wohnungsbau für Abriss und Privatisierung verwandt wurden.

Aber die Neoliberalisierung des öffentlicher Wohnungsbau in den USA seit den frühen 1970er Jahren umfasste weit mehr als allein den Abzug von Mitteln und den Rückzug aus der Aufsicht und Kontrolle des Bestands. Der *roll back* bzw. die Zerschlagung des KÖW erfolgte parallel (und nachfolgend) einen *roll out* oder schöpferischen Prozess bestehend aus verschiedenen neoliberalen Maßnahmen, die »selbstständige Lebensführung« (»self-sufficiency«), Unternehmertum und private Regierungs- und Regulierungsformen fördern sollten. Als eins der wohl umfassendsten Maßnahmen dieser Art begann die Bundesregierung, die Section 8-Gutscheine als das bevorzugte Mittel öffentlicher Wohnungspolitik in den Vordergrund zu stellen.[5] Obwohl schon in den frühen 1960er Jahren verschiedene Demonstrationsprogramme mit solchen nachfragegenerierten Maßnahmen experimentiert hatten, wurde Section 8 erst 1974 als offizielle Politik eingeführt und als bedeutender Politikapparat ausgebaut. Das Programm hat sich in den vergangenen 30 Jahren von einer wenigstens randständigen Initiative der HUD zu einem der größten Programme entwickelt.[6] Die Bundesregierung setzte die Institutionalisierung des Glaubens an die Überlegenheit des Marktes bei der Bereitstellung von öffentlichem Wohnraum noch weiter durch, als sie 1986 das Low Income Housing Tax Credit Program (LIHT) initialisierte.

5 Section 8-Gutscheine sind Zahlungen der Bundesregierung an einzelne Vermieter, die die Lücke zwischen 30 Prozent des Einkommens der Mieter und der vorherrschenden Marktmiete (fair market rent) schließen sollen; sie wird durch die HUD festgelegt.

6 Es sollte an dieser Stelle angemerkt werden, dass die Bush-Administration kürzlich angekündigt hat, Section 8 kurzen Prozess abschaffen zu wollen. Es ist also, mit anderen Worten, denkbar, dass die *roll out*-Politik selbst Opfer einer zerstörerischen *roll back*-Politik wird.

Das LIHT beinhaltet die Bewilligung von Steuergutschriften an qualifizierte, bauwillige Niedriglohnbezieher. Diese angehenden Häuslebauer verkaufen ihre Steuerschlässe an Firmen oder Einzelpersonen mit einer hohen steuerlichen Belastung und eröffnen sich dadurch eine eigene Einkommensquelle. Zentraler Ausgangspunkt beider Programme ist die Annahme, sie seien bei der Bereitstellung von Gütern effektiver und effizienter als die Bundesregierung es von sich selbst auch nur hoffen könne.

Ein weiterer Mechanismus für die Entwicklung einer neoliberalen *roll out*-Politik im öffentlicher Wohnungsbau ist die Erhöhung der Eigentumsquote zur Stärkung der »Selbstversorgung« innerhalb der Mieterschaft des öffentlichen Wohnbestands (U.S. HUD 2003). Der erste größere Schritt in diese Richtung, nämlich durch Zuschüsse für Niedriglohn beziehende Familien (Section 235), wurde bereits im *Housing Act* von 1968 unternommen, aber das Programm zerfiel kurz darauf wegen Managementproblemen und weil die Kosten für die vor dem Verkauf notwendigen Instandsetzungen zu hoch waren (Bratt 1990). Darauf folgten kleinere Demonstrationsprogramme in den 1960er Jahren, u.a. das Public Housing Demonstration-Programm (von 1985) und das Nehemia-Programm (von 1987), aber beide zeitigten aus vergleichbaren Gründen keine Erfolge (Silver 1990). Die Idee, unter Mietern des öffentlichen Wohnungsbaus Eigentumsbildung zu fördern, lebte dann in den 1990er Jahren als Komponente des HOPE VI-Programms wieder auf (vgl. unten), aber die gleiche Abneigung gegen entsprechende Investitionen der Bundesebene zur Sanierung des Wohnbestands blieb auch hier als Widerspruch bestehen.

Ein weiteres Set von Maßnahmen im Rahmen der *roll out*-Programme zielte auf die Verbindung von Wohnen und individueller Arbeitsethik. Die dahinter stehende Idee ist, die bestehende Mieterbasis von der Bundesregierung zu entwöhnen, indem deren Arbeitsethik und Unternehmergeist gestärkt werden (U.S. HUD 2003). Eines der führenden Programme dieser Art war das »Project Self-Sufficiency« der Reagan-Administration, das 10.000 allein erziehenden Müttern innerhalb des öffentlichen Wohnungsbaubestandes Unterstützung dabei anbot, »ökonomisch unabhängig« zu werden (Vale 2000). Die (erste) Regierung Bush setzte diese Bemühungen mit dem Programm »Operation Bootstrap« fort, durch das 1999 weitere 3.000 Familien in ein vergleichbares Programm integriert wurden (ebd.). Das Programm unterstützte Trainingsmaßnahmen und beinhaltete leichte Anreize zur Arbeitsaufnahme. Der »Work and Responsibility Act« der Clinton-Administration von 1994 erweiterte diese Bemühungen, indem er Arbeitgebern Zuschüsse zahlte, wenn diese Sozialhilfeempfänger einstellten, doch wurde diese Orientierung durch den (für Sozialhilfeempfänger) restriktiveren und von den Republikanern durchgesetzten Kurs unter dem Namen »Personal Responsibility Act« durchkreuzt. Nach mehrjähriger Debatte wurde mit dem »Quality Housing and Work Responsibility Act«

Copyrighted material

(QHWRA) 1998 schließlich ein Kompromiss erzielt. Unter anderem machte QHWRA die Bereitschaft zu *community work* zur Voraussetzung für den Bezug einer öffentlich finanzierten Wohnung und verschärfte die Zugangsbedingungen; die Wohnungen wurden zugleich höheren Einkommensschichten zugänglich gemacht und den PHAs wurden erweiterte Möglichkeiten gegeben, Mieter aus ihren Wohnungen zwangsräumen zu lassen. Zusätzlich wurde der Einsatz privater Manager zur Durchsetzung dieser Regeln erlaubt. Der *roll out*-Neoliberalismus war also schon in den 1990er Jahren weit gediehen.

Das HOPE VI-Programm, entstanden auf der Grundlage einer Bundeskommission, die sich mit »ernstlich benachteiligten« (»severly distressed«) öffentlichen Wohnkomplexen beschäftigte, und der Cranston Gonzales Affordable *Housing Act* von 1990 fassten viele der zuvor diskutierten Initiativen (sowohl deren *roll back* als auch deren *roll out*-Aspekte) in einem mehr oder weniger kohärenten Programm des öffentlichen Wohnungsbaus zusammen (Marcuse 1996). Das HOPE VI-Programm beinhaltet entsprechend sowohl destruktive (*roll back*) als auch kreative *roll out*-Elemente. Auf der einen Seite besteht die Aufgabe dann, die meisten der »severly distressed neighborhoods« im öffentlicher Wohnungsbau abzureißen (U.S. HUD 2003). Die einzelnen PHAs erhalten in einem internen Wettbewerb Zuwendungen für solcherart Bemühungen, und es wird von ihnen nicht länger erwartet noch zielen sie selbst darauf, alle im Rahmen der Entwicklungspläne abgerissenen Wohnungen durch neue zu ersetzen.[7] Die Daten darüber, in welchem Umfang diese Politik zur Vertreibung von Mietern geführt hat, liegen im Dunkeln, aber selbst wenn wir die sehr konservativen Schätzungen der HUD übernehmen, lässt sich der *roll back* im US-amerikanischen öffentlicher Wohnungsbau deutlich erkennen. Danach sind zwischen 1993 und 2003 ca. 92 740 WE abgerissen oder für den Abriss vorgesehen worden.[8] Nur wenig mehr als die Hälfte der aus den HOPE VI-Mitteln neu zu errichtenden Wohneinheiten wird überhaupt dem Namen nach »öffentlich« sein[9] und nur etwa die Hälfte dieser Einheiten werden denjenigen Mietern zur Verfügung stehen, deren Wohnungen abgerissen wurden.[10] Im Ergebnis

7 Vor 1995 hatten noch alle HOPE VI-Pläne wenigstens zu versprechen, dass der abgerissene Wohnbestand wieder aufgebaut würde, auch wenn wie nicht in der Lage wären, dieses Versprechen einzuhalten. Nachdem diese Auflage 1995 gestrichen wurde, begannen die PHAs, Pläne einzureichen, die nicht einmal mehr das Ziel formulierten, den abgerissenen Bestand vollständig wieder aufzubauen (in manchen Fällen wurde sogar vollständig auf den Hinweis auf Ersatzwohnraum verzichtet; vgl. Keating 2002).

8 Interessanterweise übertrifft diese Zahl (92.740) die Anzahl der WE, die 1990 von der »National Commission on Severly Distressed Public Housing« als »severely distressed« identifiziert wurden, um ein Gutes. Dieser Sachverhalt hat einige Sozialwissenschaftler und Aktivisten dazu veranlasst, anzunehmen, dass das Programm in unrechtmäßiger Weise von örtlichen Immobilienentwicklern genutzt werden ist, um wertvollen Grundbesitz unter ihre Kontrolle zu bringen, der zuvor durch öffentliche Wohnungsbauten blockiert war (vgl. Bennett/Reed 1999; Ramney 2002; Williams 2003).

9 Der Rest wird entweder zu Marktpreisen oder deutlich geringer subventioniert als die bisherigen öffentlichen Wohnungen zur Verfügung stehen.

10 Die verbleibenden Einheiten werden Mietern in anderen Orten [innerhalb des PHA-Systems] oder denjenigen, die sich in Wartelisten eingetragen haben, zur Verfügung stehen.

führt das gegenwärtig zu einem Verlust von 63 467 WE für die ärmsten Mieter des öffentlichen Wohnungsbaus. Bezogen auf die konservativen HUD-Schätzungen[11] zur Haushaltsgröße der HOPE VI-Mieter (durchschnittlich 2,9 Personen) bedeutet das für das Jahr 2003, dass etwa 184 112 Mieter aus ihren Wohnungen vertrieben wurden oder in den nächsten Jahren werden. Einige dieser Familien werden Section 8-Gutscheine erhalten, um sich Wohnungen auf dem freien Markt suchen zu können. Aber angesichts der Vielzahl von Familien, die auf diesen Markt drängen, werden viele von ihnen entweder die metropolitanen Gebiete verlassen müssen oder aber mit einer Wohnsituation konfrontiert sein, die (möglicherweise) noch schlechter ist als die, aus der sie verdrängt wurden. Das Angebot an Wohnraum deckt an Orten wie Chicago oder Washington D.C., wo in der letzten Zeit tausende ihre Wohnungen aufgeben mussten, bereits heute nicht mehr die Nachfrage. HOPE VI markiert damit den deutlichsten Ausdruck einer *roll back*-Politik im Wohnungsbereich in der US-amerikanischen Geschichte.

HOPE VI ist aber zugleich weit mehr als nur der Raub von Wohnungen. HOPE VI und QHWRA repräsentieren zugleich einen sich in der Praxis transparent darstellenden *roll out*-Neoliberalismus. Wohnraumversorgung ist mit *Workfare*-Programmen verknüpft worden, und die Betonung von ökonomischer Unabhängigkeit findet sich überall in den Werbepublikationen der beiden Programme (vgl. U.S. HUD 2003). Zunehmend müssen Mieter »akzeptable« Verhaltensweisen an den Tag legen, wenn sie weiter in den Genuss von vergünstigtem Wohnraum kommen wollen. QHWRA verlangt von allen Mietern im öffentlichen Wohnungsbau, die nicht Vollzeit arbeiten, studieren, behindert oder über 62 Jahre alt sind, dass sie *community work* übernehmen müssen, wenn sie die Wohnungen behalten wollen (vgl. Chen 2004). Den lokalen Behörden sind bemerkenswerte Freiheiten zur Durchsetzung dieser Politik gewährt worden und viele der berechtigten Ausnahmen von den Verpflichtungen – Kinderbetreuung, Teilzeitarbeit, Arbeitssuche, Versorgung von Angehörigen – gelten den konservativen Hausverwaltungen als Ausflüchte. PHAs haben zudem das Recht erhalten, Räumungen wegen Fehlverhaltens und sogar aus ökonomischen Gründen anzuordnen. Durch das neue HUD-Programm »One Strike and You Are Out« bspw. ist es den PHAs nun möglich, Mieter räumen zu lassen, wenn Haushaltsmitglieder innerhalb oder außerhalb der jeweiligen Siedlung kriminelle Handlungen begehen. In einem Fall, der bis vor den Obersten Gerichtshof (Supreme Court) verhandelt wurde, ist die Räumung durch die PHAs auch für die Fälle einstimmig bestätigt worden, in dem die Mieter keine Kontrolle (vg

11 Diesen Schätzungen sind deshalb so konservativ zu qualifizieren, weil sie die im öffentlichen Wohnungsbau häufig anzutreffende »double up use« (also das Zusammenziehen zweier Familien nach Wohnungsverlust) nicht berücksichtigen. Popkin (2003) bspw. berichtete vor dem Kongress, dass mehr als 13 Prozent der nicht-subventionierten Mieter, die ihre Wohnung durch HOPE VI verloren, danach mit anderen Familien zusammengezogen sind (doubling up).

Copyrighted material

mentaler Probleme) über ihre kriminellen Handlungen hatten (vgl. NHLP 2000). In dem hier in Rede stehenden Fall wurden drei Mieter deshalb geräumt, weil eine weitere Person eine Straftat begangen hatte. Pearlie Rucker (63) wurde geräumt als ihre geistig behinderte Tochter – die zu dieser Zeit mit ihr zusammenlebte – wegen Kokainbesitzes drei Straßenzüge entfernt von ihrer Wohnung verhaftet wurde. Willie Lee (71) und seine Partnerin Barbara Hill (63) wurden zwangsgeräumt, nachdem ihre Enkel beim Marihuana-Rauchen auf dem Parkplatz der Wohnanlage aufgegriffen wurden. Herman Walker (75) wurde zwangsweise geräumt, nachdem seine Haushaltshilfe (wegen medizinischer Probleme kann Herr Walker sich nicht allein versorgen) dreimal in Besitz von Kokain in seiner Wohnung ertappt wurde. Arbeitsverpflichtungen und strafende »One Strike«-Regeln sind Teil einer durchsichtigen interventionistischen *roll out*-Praxis neoliberaler Staatstätigkeit.

Insgesamt lässt sich sagen, auch wenn das US-amerikanische System der öffentlichen Wohnraumversorgung niemals umfassend (geschweige denn vollständig »öffentlich«) gewesen ist, dass die aktuellen Restrukturierungsbemühungen[12] die Bedingungen für die Bestandsmieter im öffentlichen Wohnungsbau nachweislich verschlechtert haben. Die Restrukturierung hat in einem umfassenden Sinne begonnen, das System der öffentlichen Wohnraumversorgung zu neoliberalisieren, indem die »individuelle Verantwortung« (d.h. das »One Strike and You Are Out«-Programm) ebenso betont wird wie der Markt als sozialer Anbieter (d.h. Wohnen nach Section 8) und insgesamt der Rückzug des Staates aus der Betreuung der Bestände (d.h. Abriss bestehender Bestände und Beteiligung privater Managementstrukturen). Der Nettoeffekt derartiger Veränderungen in den Programmen hat zu verschlechterten Wahlmöglichkeiten auf dem Wohnungsmarkt und der parallelen Ausweitung revanchistischer Bestrafungen von Mietern geführt.

Positive Freiheit und die Widersprüche des Neoliberalismus

1958 veröffentlichte Isaiah Berlin einen späterhin berühmten Aufsatz unter dem Titel »Two Essays of Liberty«, der zu einem intellektuellen Kernstück für die neoliberale Bewegung werden sollte. In dem Aufsatz vertritt er die These, dass die Diskussionen um »freedom« und »liberty« unbestimmt geworden sind, weil zwei sehr unterschiedliche Konzeptionen von Freiheit miteinander vermischt worden

12 Man sollte nicht übersehen, dass verschiedene offizielle Vertreter (vor allem aus den ländlichen Regionen stammende Republikaner innerhalb Newt Gingrichs Kongressmehrheit Mitte der 1990er Jahre) kürzlich noch weitaus ambitioniertere Ziele als die schlichte Restrukturierung des Programms angestrebt haben. 1995 waren ernsthafte Diskussionen darüber im Gange, HUD und damit den von ihm finanzierten (und verwalteten) Wohnraum komplett zu demontieren. Obwohl schlussendlich erfolglos, war die aus diesen Diskussionen erwachsene »neu erfundene« HUD verglichen mit ihren keynesianischen Ursprüngen jedoch weitgehend kompromittiert (vgl. U.S. HUD 1995).

seien. »Positive Freiheit« sei demnach die Fähigkeit, eine positive Agenda durchzusetzen, die sich von der gegenwärtigen oder früheren unterscheidet. Positive Freiheit ist proaktiv und so allumfassend wie möglich. Sie gewinnt ihre Kraft aus dem Verlangen, die bestehenden Institutionen, Ordnungsmuster oder Regierungen durch andere zu ersetzen, die selbst gesteuert sind. Berlin hat die verschiedenen antikolonialen Bewegungen, die zu seiner Zeit weltweit auftraten, als Beispiele für diese Konzeption des Freiheitsbegriffs genommen. Viele dieser Bewegungen standen unter Prämissen wie »Selbstregierung« und der »Freiheit von den kolonialen Mächten« und weniger von Vorstellungen eines Systems der Nichteinmischung. Nichteinmischung betrachtet Berlin im Gegensatz dazu als »negative Freiheit«, weil für ihn Nichteinmischung eher durch das Fehlen von Regularien denn durch einen bestimmten Typ der Intervention definiert wird. Für Berlin ist »wahrer Liberalismus« gekennzeichnet durch diese nicht-einmischende Grundlage, und positive Freiheit trägt nach seiner Auffassung viele der Gefahren in sich, die auch autokratische Regierungen charakterisieren. Mir scheint seine Unterscheidung ein nützlicher Ansatzpunkt zu sein, um über die aktuelle Neoliberalisierung des US-amerikanischen Wohnungsbaus nachzudenken; nicht zuletzt, weil sich damit die bedeutenderen Widersprüche zwischen neoliberalem Diskurs und aktuell existierender neoliberaler Stadtpolitik herausarbeiten lassen. Auf der einen Seite sind intellektuelle Architektur und politische Rechtfertigung des Neoliberalismus nahe am Begriff der negativen Freiheit bzw. dem »wahren Liberalismus«. Vorgeblich unterstützen beide Nichteinmischung, versuchen sowohl staatlicher Kontrolle aus dem Wege zu gehen als auch das Individuum zu befähigen für sich selbst zu sorgen. Aber tatsächlich, auf der anderen Seite, gibt es im aktuell existierenden Neoliberalismus sehr deutliche Anzeichen für eine »positive« Freiheitskonzeption, da er nicht allein die Abwesenheit von Interventionen fordert, sondern häufig vielmehr ein ganzes Set von Gesetzen und Politiken enthält, die explizit dafür geschaffen wurden, eine neoliberale Zukunft auszubreiten (*roll out*). In der Praxis wird Neoliberalismus als »endgültige Lösung« – wie Berlin sagen würde – für die »Irrationalitäten« des Wohlfahrtsstaats betrachtet: ein Weg für die Eliten, die Kontrolle über einen Staat wieder zu gewinnen, der auf den Sozialismus zusteuerte. Das ist aus meiner Sicht der zentrale Widerspruch innerhalb der Logik der neoliberalen Politik heutzutage. Sie gründet auf der Idee der Nichtintervention, wird aber durch ein System extrem – und häufig offen interventionistischer Staatspraktiken umgesetzt, wie sich an Praktiken wie *Workfare*, härteren Strafen und Polizeiübergriffen auf die Opfer der neoliberalen Politikwende zeigen lässt.

Ich denke, dass es für eine aktive Linke von außerordentlicher Bedeutung ist, diesen Sachverhalt immer wieder zu betonen. Die Betonung liberaler Ideale ist angesichts der aktuellen Politik, die die individuelle Freiheit eher einschränkt als

Copyrighted material

sie zu erweitern, ein eklatanter Widerspruch. Wir müssen nicht einzelne rachsüchtige Politiker identifizieren, um den aktuell existierenden Neoliberalismus als »revanchistische« zu charakterisieren. Stattdessen brauchen wir lediglich Berlins Konzept von »positiver Freiheit« zu bemühen, um zu verstehen, dass Neoliberalismus eine Form kollektiver Selbstrepräsentation derjenigen ist, die sich mit dem keynesianischen Wohlfahrtsstaat und seinen Versorgungsempfängern noch nie anfreunden konnten.

(aus dem US-amerikanischen von Volker Eick und Jens Sambale)

Literatur

Anderson, P. 2000. Renewals. New Left Review 1: 5–24.

Bennett, L. and Reed, A. 1999. The new face of urban renewal: The Near North Redevelopment Initiative and the Cabrini-Green Neighborhood. In Without Justice for All: The New Liberalism and Our Retreat from Racial Equality. (Ed) A. Reed, pp 175–211. Westview Press: Boulder, CO.

Berlin, I. 1958. Two concepts of liberty. Oxford University Press.

Bratt, R. 1990. Public housing: introduction. In Government and Housing: Developments in Seven Countries (Eds) W. van Vliet, J. van Weesep, pp. 116–22. Sage: Newbury Park, CA.

Bratt, R. 1996. Rebuilding a Low-Income Housing Policy. Temple University Press: Philadelphia.

Bratt, R. 1998. Public housing: The controversy and contribution. In Critical Perspectives on Housing. Eds R. Bratt, C. Hartman, A. Meyerson, pp. 335–361. Temple University Press: Philadelphia.

Bratt, R. and Keating, W. 1993. Federal housing policy and HUD: past problems and future prospects of a beleaguered bureaucracy. Urban Affairs Quarterly 28(1): pp. 3–27.

Brenner, N. and Theodore, N. 2002. Cities and the geographies of "actually existing neoliberalism". Antipode 34: 349–379.

Bristol, KG. 1991. The Pruitt-Igoe Myth. Journal of Architectural Education 44: 163–171.

Checkoway, B. 1980. Large builders, federal housing programmes and postwar suburbanization. International Journal of Urban and Regional Research 4: 21–45.

Chen, D. 2004a. In public housing, it's work, volunteer or leave. New York Times. April 19.

Chen, D. 2004b. U.S. seeks cuts in housing aid to urban poor. New York Times. September 22.

Crump, J. 2002. Deconcentration by demolition: Public housing, poverty, and urban policy. Environment and Planning D 20: 581–596.

Doling, J. 1997. Comparative Housing Policy: Government and Housing in Advanced Industrialized Countries. St Martin's Press: New York.

Feldman, M., and Florida, R. 1990. Economic restructuring and the changing role of the state in US housing. In W. van Vliet/J. van Weesep (eds.) Government and Housing: Developments in Seven Countries. Sage: Newbury Park, CA, pp. 31–48.

Friedman, L. 1968. Government and Slum Housing. Rand McNally: Chicago.

Friedman, M. 1984. Market or Plan? An exposition of the case for the market. The Centre for Research into Communist Economies: London.

Friedman, M. and Friedman, R. 1962. Capitalism and Freedom. University of Chicago Press.

Friedman, M. and Friedman, R. 1980. Free to Choose: A Personal Statement. Harcourt Brace Jovanovich: New York.

Gerwitz, H. 1963. The Evolution of Liberalism. Collier: New York.

Gray, J. 1986. Liberalism. Routledge: London.

Harloe, M. 1995. The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America. Blackwell: London.

Hayek, F. 1944. The Road to Serfdom. Chicago: University of Chicago Press.

Hayek, F. 1960. The Constitution of Liberty. University of Chicago Press.

Jessop, B. 2002. Liberalism, neoliberalism, and urban governance: a state-theoretical perspective. Antipode 34: 452–472.

Keating, ... 2000. Redeveloping public housing: relearning urban renewal's immutable lessons. Journal of the American Planning Association 66: pp. 384–397.

Keith, N. 1973. Politics and the Housing Crisis Since 1930. Universe: New York.

Kolodny, R. 1979. Exploring new strategies for improving public housing management. Government Printing Office: Washington DC.

Larner, W. 2000. Neoliberalism? Environment and Planning D 21: 509–12.

Larner, W. 2000. Neo-liberalism: Policy, ideology, governmentality. Studies in Political Economy 63.

Lilley, W. 1980. The homebuilders' lobby. In Housing in Urban America. (Eds) J. Pynoos, R. Schafer, CW Hartman, pp 82–92. Aldine: New York.

Marcuse, P. 1998. Mainstreaming public housing: a proposal to a comprehensive approach to housing policy. In New Directions in Urban Public Housing. (Eds) D. Varady, C.W. Preiser, F. Russell, pp 23–44. Center for Urban Policy Research Press: New Brunswick, NJ.

Mitchell, K. 2001. Transnationalism, neoliberalism, and the rise of the shadow state. Economy and Society 30, pp. 165–189.

National Housing Law Project. 2000. Unpublished memorandum. http://www.nhlp.org/html/pubhsg/lonestrike.htm. Accessed 17 March.

Peck, ... and Tickell, A. 2002. Neoliberalizing space. Antipode 34: 380–404.

Plunz, R. 1990. A history of housing in New York City: Dwelling type and social change in the American metropolis. Columbia University Press: New York.

Popkin, S. 2003. Testimony to US House of Representatives, Committee on Financial Services. (April 29.)

Ramsey, D. 2000. Global Decisions, Local Collisions. Temple University Press: Philadelphia.

Silver, H. 1990. Privatization, self-help and public housing: homeownership in the United States. In Government and Housing: Developments in Seven Countries. (Eds) W. van Vliet, J. van Weesep, pp. 123–140. Sage: Newbury Park, CA.

Smith, N. 2002. New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy. Antipode 34: 427–450.

Smith, N. 1996. The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City. Routledge: New York.

Swyngedouw, E. 1997. Neither global nor local: "glocalization" and the politics of scale. In Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local. (Ed) K. Cox, pp. 137–166. Guilford: New York.

Texas Low-income Housing Information Service. 2... [On-line] Available <http://www.texashousing.org/>. last accessed: February 2002.

Tickell, A. and Peck, ... 1995. Social regulation after Fordism: regulation theory, neo-liberalism and the global–local nexus. Economy and Society: 243.

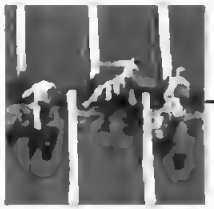
U.S. Dept. of HUD. 2003. Quality Housing and Work Reform Act: Background Material. [http://www.hud.gov]. accessed: July 2003.

U.S. Dept. of HUD. 1995. HUD Reinvention: From Blueprint to Action. Washington, DC, HUD.

Vale, ... 2000. From the puritans to the projects: Public housing and public neighbors. Harvard University Press: Cambridge.

Williams, S. 2003. From HOPE VI to HOPE Six?: A federal program that was supposed to improve the worst of the nation's public housing gets hijacked by private developers and government bureaucrats. Economic Affairs Bureau: Gale Group. 2003 at http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m2SAB/is_2_48/ai_109270124.

Copyrighted material



Gegenwärtige Trends im sozialen Wohnungsbau und in der Arbeitsmarktpolitik

Der Soziale Wohnungsbau in Deutschland hat seit seinen frühen Anfängen zu Beginn des 20. Jahrhunderts einen tiefgreifenden Bedeutungswandel durchgemacht. Nach einer Blüte als ein Faktor der Wohnungs- und Arbeitsmarktpolitik während der Weimarer Republik und nach dem Zweiten Weltkrieg scheint er mit dem Erreichen einer durchschnittlich hervorragenden technischen Ausstattung der Deutschen mit Wohnraum eher in den Hintergrund zu treten. Löst man dagegen den Begriff des Sozialen Wohnungsbaus von seinem förderrechtlichen Hintergrund und bezieht ihn auf die gesamten in den kommunalen Beständen gefassten Wohnungen und Quartiere in öffentlichem Eigentum, so spielt dieser Sektor des Wohnungsmarktes in einer zunehmend polarisierten Gesellschaft eine besondere Rolle als Organisator von städtischen Räumen und sozialem Alltag für die ursprüngliche Klientel des Sozialen Wohnungsbaus. Damit erscheint es auch sinnvoll, der Rolle nachzuforschen, die dieser Sektor des Wohnungswesens als sozial stabilisierender Beschäftigungsfaktor heute haben kann.

Von Sozialem Wohnungsbau und Arbeit

Ausgehend von der unübersehbaren Verkommenheit der Wohnverhältnisse der Arbeiter und der Armen überrascht es nicht, dass sowohl in der Arbeiterbewegung, als auch in philanthropischen und sozialpolitisch nachdenklichen Kreisen seit den 1880er Jahren der Ruf nach einer umfassenden Wohnungsreform unter staatlicher Anleitung laut wurde. Dass man »Menschen mit einer Wohnung wie mit einer Axt erschlagen« könnte, war nicht nur dem Maler Zille aufgefallen. Auch die verschiedenen Wohnungsenqueten, die im deutschsprachigen Raum um 1900 durchgeführt wurden, verdeutlichten die Verbindungen von Krankheit, (Klein) Kriminalität, Wohnungsnot, Verwahrlosung und Arbeitslosigkeit und bildeten so die bedrückende Hintergrundfolie für wohnungsreformerische Modellvorhaben, die in Deutschland (und ähnlich in Österreich und anderen Ländern des europäischen Kontinents) allerdings bis nach dem Ersten Weltkrieg kaum massenwirksame Dimensionen erreichten. Entstanden waren angesichts des städtischen Elends unterschiedlichen Visionen für das Wohnen der einfachen Leute. Die Palette reichte vom städtischen Reformmietshaus bis hin zu unterschiedlichen Gartenstadt- und Landsiedlungsmodellen, in denen Arbeit und Beschäftigung für die Bewohner jedoch mit der Ausnahme der Selbstbauvorhaben von und für Arbeitslose eher eine Nebenrolle spielten. Erst nach dem Kriegsende und der Revolution von 1919 kann von einer konzertierten Politik gesprochen werden, in der Wohnungswesen und Arbeitsmarkt unter der Perspektive der Verknüpfung von Wohnungsversorgung, Arbeit und Beschäftigung sowie der Verbesserung der individuellen und öffentlichen Wohlfahrt angegangen wurden (Harlander 1995).

Umfangreiche staatliche und kommunale Programme, finanziert durch Umlagen (Hauszinssteuer) und staatliche Zuschüsse, zielten überwiegend auf die Verknüpfung des Wohnungsbaus und der traditionellen Arbeitsmarktpolitik. Neue unter staatlichem und kommunalem Einfluss stehende gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften in Verbindung mit der traditionellen sowie einer neuen genossenschaftlich orientierte Bauwirtschaft (Bauhütten) produzierten in einer massiven Anstrengung qualitativ hochwertige Wohnungen und Quartiere im gesamten Reichsgebiet und beförderten dabei die Wiedereingliederung von beschäftigungslosen Kriegsheimkehrern und krisenbedingt Arbeitslosen. Neben dieser zumindest während des Jahrzehnts von 1923 bis 1933 massenwirksamen wohnungs- und arbeitsmarktpolitischen staatlichen und kommunalen Politik, finden sich viele alternative Ansätze, die sowohl die traditionellen Wohnungsmietverhältnisse als auch den (wohl damals noch nicht so genannten) ersten Arbeitsmarkt transzendierten. Das Spektrum der »anderen Bauarbeit« (Blomeyer/Tietze 1984) reichte von großen und kleinen gemeinnützigen Genossenschaften, kommunalen Gesellschaften und Vereinen als Bauträger bis hin zu einer Vielzahl von kommunalen und genossenschaftlichen und z.T. selbst verwalteten Baubetrieben und der Förderung der Selbsthilfe von Arbeitslosen und anderen 'kleinen Leuten'. Sehr direkt engagierten sich Staat, Kommunen und Zivilgesellschaft, um auf die Krisensymptome der Nachkriegszeit und die Weltwirtschaftskrise zu antworten. Den Initiatoren insbesondere der alternativen Ansätze ging es dabei sowohl um die Wohnverhältnisse, als auch um die psycho-soziale und auch um eine nichtmonetär vermittelte Bewältigung der Krise, die spätestens seit der Mitte der 20er Jahre auch eine Überproduktions- und Rationalisierungskrise war. Reagiert wurde mit zugleich innovativen und kostengünstigen Strategien (z.B. Kleinsiedlungsbau) als sich die traditionellen wirtschaftspolitischen Instrumente als offensichtlich nicht zureichend erwiesen hatten. Kostengünstige Kredite und Landvergabe, verknüpft mit der ungewollt durch Arbeitslosigkeit verfügbareren Zeit zur Selbsthilfe, eine erarbeitbare Muskelhypothek, standen dafür im Zentrum. Bis lange in die Zeit nach dem folgenden Krieg erwiesen sich alle diese Projekte als hochgradig erfolgreich: soziale Kohäsion, ein Demokratieverständnis aufbauend auf Selbstvertrauen und Solidarität beherrschten die Siedlungen, teilweise nachspürbar bis heute.

Bis in die 1970er Jahre wurde der (west)deutsche Soziale Wohnungsbau auch nach dem Zweiten Weltkrieg dezidiert von arbeitsmarktpolitischen Beweggründen angetrieben. Nach den gravierenden Zerstörungen dienten die Ver-

Copyrighted material

besserung der Wohnungsversorgung und die Arbeitsbeschaffung als erfolgreiche Trittsteine zu mehr Konsummöglichkeiten und Wohlstand, wenn auch nicht zuletzt auf öffentlicher Verschuldung aufgebaut. Dieser stetig im gesamtwirtschaftlichen Kalkül wirksamen Bedeutung des Sozialen Wohnungsbaus durch öffentliche und private, hoch subventionierte Bauherren stand jedoch nach dem Zweiten Weltkrieg ein umfangreicher alternativer Sektor nur während der ersten 15 Jahre zur Seite. Das II. Wohnungsbauförderungsgesetz (als gesetzliche Grundlage des sozialen Wohnungsbaus) nannte ausdrücklich die organisierte Gruppenselbsthilfe, der sich insbesondere kirchliche Initiativen und Betriebe der ortsgebundenen Grundstoffindustrie (*Montan*) bedienten, um durch diese Form des gemeinsamen Bauens in der Freizeit weniger bemittelte Baufamilien zu Wohneigentum zu verhelfen. Nahezu 100 000 Einfamilienhäuser entstanden, bis der organisierte Selbstbau dann Ende der 1960er Jahre mit dem vermeintlichen Ende der Armut in den Hintergrund trat. In Zeiten der Vollbeschäftigung und des Baus großer Sozialwohnungssiedlungen herrschte ein breiter Konsens von Regierung, Opposition und Gewerkschaften (Neue Heimat), in dem für die unteren Schichten die Perspektive des industriellen Wohnungsbaus als angemessen und die lokal-sozial einbindenden Elemente von Nachbarschaft als vormodern abgetan wurden (Bahrdt 1961), während bereits ab der unteren Mittelschicht suburbane Einfamilienhäuser auch staatlich gefördert wurden.

Erst angesichts der ersten großen Beschäftigungskrise Ende der 1970er Jahre wurde mit dem Zukunfts-Investitions-Programm der Bundesregierung (ZIP) erneut ein direkter arbeitsmarktpolitischer Bezug des Wohnungswesens reaktiviert, bei dem die Altbausanierung zur Basis groß angelegter, aber zeitlich eng begrenzter Beschäftigungsprogramme gemacht wurde.

Exkurs – DDR Wohnungsversorgung zwischen Plan und Chaos

Arbeit und Wohnen standen im so genannten Arbeiter- und Bauernstaat in einer prekären Verbindung. Da Wohnungen nicht als im engeren Sinn produktiv anzusehen waren, wurden sie zwar umfangreich als sozialpolitische Maßnahme des Massenwohnungsbaus gefördert, aber zugleich radikal der Knappheit konsumorientierter Ressourcen unterworfen. Kontinuierliche Einsparungen und Rationalisierungen im seit den 1960er Jahren allen beherrschenden industriellen Plattenbau führten dazu, dass die mit einem Minimum an Material und Arbeitsaufwand gebauten späten Plattenbauten und Wohngebiete eine vergleichsweise schlechteste Qualität aufwiesen, während vernachlässigte 'vorsozialistische' Altbauten verschiedener Zeitalter durch den radikalen Entzug von Investitionen und Arbeit weiter verkamen. Der Zustand der Städte und Wohnungen war einer der Gründe für die Unzufriedenheit, die das Regime zu Fall brachte. Neben der Planwirtschaft jedoch gab es, oft notgedrungen, ein gewitztes Chaos der bürgerschaftlichen Selbsthilfe. Sie war erforderlich, um die Mängel des staatlichen Wohnungswesens zu kompensieren und, wo es denn möglich war, die erträumten Datschen oder Häuser zu bauen, oft auch, indem dem staatlichen Bauen Arbeitszeit und Materialien entzogen wurden. Immerhin nahm sich der Staat in verschiedenen Phasen dieser Nöte an und unterstützte die Selbsthilfebereitschaft durch günstige Kredite und die Verpflichtung der Betriebe, ihre Arbeiter bei Neubau und Reparatur des knappen Wohnungsfonds durch die Bereitstellung von Material und Transportmittel sowie Hilfe der Arbeitskollektive zu unterstützen (Rietdorf 1975). Diese Selbsthilfe, quasi Widerspruch und zugleich Voraussetzung für die staatliche auf Gleichheit im Mangel gerichtete Wohnungsversorgung, half Mindeststandards zu sichern und schaffte Raum für ein alternatives und dissidentes Wohnen und Wirtschaften am Rande der Planwirtschaft (Knorr-Siedow 1997).

Politikentwicklungen und Beschäftigungseffekte im polarisierten Wohnungswesen nach 1990

Mit der Vereinigung der beiden Staaten wurde für Ostdeutschland eine in mehrere Zielsysteme der Bundesregierung eingebundene Wohnungspolitik angestoßen, die sich vielleicht wegen dieser vielfältigen Bindungen als starr und wenig reaktionsfähig in der dramatischen Veränderung postsozialistischer Verhältnisse erwies. Angeregt durch hohe direkte und steuerliche Staatszuschüsse sollten in einer vermeintlich kurzen Transformationsphase schnell neue Arbeitsplätze im Bauwesen zur Abfederung des ökonomischen Zusammenbruchs der Industrie der DDR zur Verfügung gestellt und die katastrophale bauliche Situation der Städte überwunden werden. Zudem bot die staatliche Förderung die Basis für das Entstehen eines neuen Mittelstands im Bauwesen und sollte Antworten auf die große Nachfrage nach Alternativen zum DDR-Wohnungsbau bieten. Weniger direkt ökonomisch vermittelt, aber dennoch hochrangig war das Ziel, durch den erleichterten Zugang zu Wohnungseigentum bis hinein in die Klientel des Sozialen Wohnungsbaus die räumlich und sozial bindende Kraft von Wohneigentum, und damit die vermeintlich geschwächte ostdeutsche Zivilgesellschaft zu befördern. Umfassende und strukturell kaum aufeinander abgestimmte Programme wie der Städtebauliche Denkmalschutz, die Stadterneuerung und die Nachbesserung der Großsiedlungen sowie der forcierte Neubau von Miet- und Eigentumsobjekten (Franz 1997) zumal auf den Wiesen vor den Städten führten tatsächlich bis zum Jahr 2000 zu einem Zuwachs am Markt von mehr als 1,2 Millionen Wohnungen. Diese Politik paralleler Programme wurde auch dann noch unbeirrt verfolgt, als sich die Nachfrage angesichts von Abwanderung und demographischem Wandel bereits deutlich

Copyrighted material

erkennbar abgeschwächt hatte und der Leerstand anstieg. Tatsächlich entwickelte sich die Bauwirtschaft in ganz Deutschland in den 1990er Jahren zu einer beeindruckenden Wachstumsindustrie mit Beschäftigungseffekt, bis mit der Einschränkung der Förderungen zumindest der Baumarkt in Ostdeutschland weitgehend zusammenbrach und sich in anderen Krisenregionen Deutschlands die wirtschaftlichen Entwicklung deutlich abschwächte.

Seit dem Beginn des 21. Jahrhunderts nimmt die gesamte Bundesrepublik unter den europäischen Ländern eine Stellung in der Spitzengruppe bezüglich der Wohnungsqualität ein. Die verfügbare Wohnfläche, die ökologische Gebäudequalität und der physische Zustand der Stadtquartiere ist deutlich überdurchschnittlich – und leider auch der Leerstand von inzwischen ca. 1,3 Millionen Wohnungen, hauptsächlich in den Innenstädten und Plattenbausiedlungen Ostdeutschlands bei steigender Leerstandserwartung auch in westdeutschen ökonomisch marginalisierten Regionen.

Damit hat in der dauerhaften Wirtschafts- und Beschäftigungskrise seit den 1990er Jahren sowohl der Wohnungsbau allgemein, aber insbesondere der Soziale Wohnungsbau sowohl in Ost-, als auch in Westdeutschland seine frühere Rolle als kompensatorisches Element für die Politik weitgehend verloren. Verschärft durch die demographische Entwicklung und die Wanderungsbewegungen in die wirtschaftlich bevorzugten Regionen entsteht eine Situation, in der sich gerade in den Krisenregionen Ost- und Westdeutschlands die Möglichkeiten verringern, durch geförderten Wohnungsbau zugleich Beschäftigung zu generieren und eine am Markt existierende Nachfrage zu befriedigen. Wo Arbeitslosigkeit herrscht, wird radikal weniger als der vorhandene Wohnraum benötigt, wo sich, wie im Südwesten der Republik, quantitative Wohnungsnot findet, ist zugleich die Arbeitslosigkeit vergleichsweise niedrig. Heute gehören Bauarbeiter fast überall in der Bundesrepublik zu den besonders von der Arbeitslosigkeit betroffenen Berufsgruppen. Daran werden auch die an sich wünschenswerten ökologischen Umbauprogramme zur weiteren Qualifizierung des Wohnungsbestandes wenig ändern.

Parallel zur vergleichsweise guten Wohnungsversorgung ist in der alten Bundesrepublik seit Jahrzehnten – und rapide seit 1990 im Osten – eine drastische Entkoppelung der Wohnungsausstattung und der technischen Qualität der Städte von den ökonomischen und sozialen Wohnverhältnissen festzustellen. Einerseits bedeuten soziale Unsicherheit und niedrige Einkommen oder Minderheitenpositionen nicht mehr quasi automatisch, dass die Wohnsituation ärmlich ist. Andererseits haben sich auf den Wohnungsmärkten neue Flexibilitäten ergeben, durch die Mieter die soziale Situation und das Image von Wohngebieten leichter zur Entscheidungsgrundlage für Verbleib oder Wegzug machen können. So sind in fast allen größeren Städten und verschärft in altindustrialisierten Regionen – angesichts von rund fünf Millionen offiziell gezählten Arbeitslosen, weiteren fast drei Millionen Sozialhilfeempfängern, Kleinrentnern und zunehmend Menschen in prekären Beschäftigungsverhältnissen – vielfach gut ausgestattete und dennoch sozial problematische Quartiere sozial erodiert oder gefährdet. Traditionelle Problemkieze haben auch nach verschiedenen Sanierungsdurchläufen sich noch weiter vom Mainstream der immer noch wohlhabenden Republik entfernt. Dauerarbeitslosigkeit und generationenübergreifende 'Karrieren' sozialer Abhängigkeit kumulieren in einer Kultur der Ausschließung, wenn z.B. mehr als die Hälfte aller niedrig qualifizierten Erwachsenen langzeitarbeitslos und Jugendliche aus ethnischen Minderheiten mehrheitlich ohne Ausbildung und Arbeit bleiben. Wenn bereits regional nur für zwei von 100 Arbeitslosen hypothetisch Arbeit vorhanden ist (in Berlin-Brandenburg stehen mehr als 700.000 Arbeitsuchenden gerade 12.500 Arbeitsplätze gegenüber), verschärft sich dies in den problematischen Quartieren auf eine Weise, dass kaum noch ohne Zynismus darüber gesprochen werden kann, es sei mit den traditionellen Mitteln der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik möglich, bessere Passungsverhältnisse zwischen Arbeitslosigkeit, Qualifikation und Beschäftigung herzustellen.

Sozial-räumliche Statistiken bilden ab, dass die problematischen Quartieren sich in allen Regionen des Landes, in depressiven wie in affluenten Räumen, finden und dass sowohl Altbauviertel dazu gehören wie auch traditionelle Gebiete des Sozialen Wohnungsbaus (Becker 2003). Besonders in einigen Siedlungen des Sozialen Wohnungsbaus der 1960er bis 1980er Jahre, die durch regionale ökonomische Probleme, mindere Qualität und stadträumliche Lageungunst sowie durch soziale Segregation gekennzeichnet sind, haben sich Verhältnisse entwickelt, in denen eine sprichwörtliche Spirale ins gesellschaftliche Abseits weist. Verhältnisse, die nur schwer wieder umzukehren sind. Prekärerweise entsteht in direkter Abhängigkeit zur Entwicklung sozialökonomischer Problemlagen, noch zusätzlich überlagert durch die Alterung der Gesellschaft, eine neue Angewiesenheit auf die Wohnumgebung. Immer mehr Menschen, Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger, Teilzeitbeschäftigte, auch die neuen Heimarbeiter und zunehmend alte Menschen werden immer mehr Zeit insbesondere in problembelasteten Wohnumgebungen verbringen, an die damit neue soziale und räumlich-bauliche Qualitätsanforderungen als Alltagsumgebung gestellt werden.

Aktuelle Beispiele für die Integration von Arbeit und Wohnungswesen

Mit der Polarisierung der sozialen Wohnverhältnisse treten auch die Gebiete und die Träger des Sozialen Wohnungsbaus in einer neuen Rolle als Schlüsselakteure städtischer Entwicklung wieder in Erscheinung. Auch wenn ihre Bau-

Copyrighted material

tätigkeit im Sozialen Wohnungsbau so gut wie zum Erliegen gekommen ist, sind die kommunalen Wohnungsunternehmen und zu einem geringeren Teil auch Wohnungsgenossenschaften weiterhin die Besitzer und Verwalter von oft größeren, teilweise problematischen Beständen des innerstädtischen Sozialen Wohnungsbaus der Nachkriegszeit und in den vielfach problematischen peripheren Großsiedlungen der 1950er bis 1980er Jahre. In einigen Quartieren – im Osten durch besonderen Leerstand und oft sozioökonomische Probleme sowie im durch Westen durch überwiegend sozioökonomischen Entwicklungsprobleme charakterisiert – sind sie sogar durch Projekte des Stadtumbau Ost und West teilweise erneut in eine direkt bauliche Rolle zurückgekehrt. Auch die Projekte des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt sind zumindest stellenweise in Gebieten zu finden, die durch einen hohen Anteil an Wohnungen in öffentlichem (z.T. auch genossenschaftlichen) Eigentum mit sozialen Bindungen gekennzeichnet sind.

Insofern verstellt die quantitativ zurückgehende Bedeutung des Sozialen Wohnungsbaus den Blick. Auch wenn die Zahl der Sozialwohnungen zurückgeht (z.B. in Baden-Württemberg um 75 Prozent in den vergangenen sieben Jahren), bleibt der Eigentümerbezug der kommunalen und genossenschaftlichen Unternehmen zu problematischen Quartieren annähernd gleich. Das Interesse der Unternehmen an der Vermietbarkeit ihrer Wohnungen und der Bewirtschaftbarkeit dieser Quartiere verringert sich nicht in dem Maß, wie die Entlassung von Wohnungen aus dem Sozialen Wohnungsbau voranschreitet. Da insbesondere für die öffentlichen Unternehmen die Belegungsverpflichtungen ihrer Bestände weiter bestehen und eine maximale Miethöhe, die an der Kostenmiete (Grundsatz des deutschen Sozialen Wohnungsbaus) orientiert ist, festgelegt wurde, nehmen sie trotz abnehmender formaler und quantitativer Bedeutung des Sozialen Wohnungsbaus im engeren Sinn weiterhin eine besondere Stellung als Raumorganisatoren insbesondere in sozial und ökonomisch problembelasteten Quartieren ein.

Die kommunalen Wohnungsunternehmen kommen durch diese faktische Bindung aller ihrer Bestände an ein kommunales soziales Wohnungswesen – unabhängig von deren rechtlichem Status als sozialer Wohnungsbau – in eine besondere Zwickmühle. Einerseits stehen sie als Bewirtschafter öffentlichen Vermögens angesichts der zunehmenden Finanzknappheit und Verschuldung aller deutschen Gemeinden unter zunehmendem Druck, ihrer kommunalen Shareholder, eine angemessene Verzinsung zu erwirtschaften. Zum anderen verändern sich ihre Kostenstrukturen bereits im Normalfall der Bestandsbewirtschaftung aufgrund der zunehmenden sozial-räumlichen Polarisierung in vielen alten Sozialwohnungsquartieren (Armutsdruck, steigende Mietschulden, häufigerer Wohnungswechsel, Vandalismus und notwendigen sozialen Service) mit dem Ergebnis einer deutlichen Verringerung der erzielbaren Gewinnmargen. Verschärft wird diese Situation noch dadurch, dass die Kommunen zusätzliche Anforderungen an ‚ihre' Wohnungsunternehmen stellen. Da dies beim Schrumpfen der privaten Sozialwohnungsbestände die einzigen Bestände sind, auf die sie ihre gesetzliche Pflicht abwälzen können, die im privaten Wohnungssektor steigenden Fallzahlen von Wohnungsnotfällen zu versorgen (Vermeidung von Obdachlosigkeit), steigen die Anforderungen an das soziale Wohnungswesen und zugleich verringern sich die Mittel, die den Unternehmen zur Verfügung stehen, diesen Aufgabenzuwachs zu bearbeiten. Sie werden entweder trotz eines sozialen Auftrags in der Wohnungsversorgung die besonderen Qualitäten des öffentlichen und sozialen Wohnungswesens zugunsten einer Orientierung am Shareholder value ablegen, oder zu innovativem Handeln als soziale Wohnungsanbieter gezwungen sein. Viele kommunale Unternehmen sehen es deshalb als ihr eigenstes Interesse an, ihre Wohnungsbestände in einem nachhaltig guten Zustand als Habitat zu bewahren, um ihre eigene Wirtschaftlichkeit nachhaltig zu sichern und, quasi kollateral, ihre soziale Aufgabe zu erfüllen, obwohl ihnen dazu die Mittel zunehmend von den eigenen Kapitaleignern eher beschnitten werden. In dieser Zwickmühle spielen viele Faktoren eine Rolle, die sowohl eine ökonomische wie auch soziale Relevanz haben.

Auf die Erfahrung, mit alten Konzepten und in traditionellen Akteurskonstellationen der Sozial- und Stadtpolitik in der dauerhaften Wirtschaftskrise nicht angemessen auf die stetige Verfestigung der sozial-räumlichen Problemlagen reagieren zu können, wird staatlicherseits (Bund, Länder, Kommunen) seit Ende der 1990er Jahre mit einem Perspektivwechsel auf das Lokale reagiert. Ausgehend von Programmen für Gebiete mit besonderem Erneuerungsbedarf in Nordrhein-Westfalen und den Stadtstaaten der frühen 1990er Jahre, wird im Bund-Länder-Programm »Soziale Stadt« auf Mikrosteuerung auf der Quartiersebene gesetzt. Lösungen sollen aus den Potentialen der lokalen Situation und den Lebenswelten der Bewohner entwickelt werden. Staatliche Interventionen setzen auf die Befähigung der lokalen Akteure, derweil der Staat sich angesichts verringerter Steuereinnahmen und Verschuldung vermehrt aus der direkten Förderung sozialer und räumlicher Entwicklung zurückzieht. Durch die Unterstützung dabei, lokale Partnerschaften zu bilden, Verwaltungen zur

1 Da sich der deutsche Soziale Wohnungsbau durch seine Finanzierungsform durch begünstigte Kredite in Verbindung mit einer Belegungsbindung und der Beschränkung auf die Kostenmiete als Mietobergrenze auszeichnet, verringert sich die Zahl der seit den 1950er Jahren gebauten Sozialwohnungen durch den Ablauf der Bindungsfrist nach Rückzahlung des Kredits. Da seit etwa zehn Jahren die Wohnungen der Boomzeit des Sozialen Wohnungsbaus an die Kreditrückzahlungsgrenze kommen, verringert sich die Zahl der direkt gebundenen Wohnungen dramatisch. Nicht im gleichen Umfang verringert sich die Zahl der in kommunalem und genossenschaftlichen Eigentum befindlichen Wohnungen, obwohl gegenwärtig vermehrt Kommunen ihre Bestände privatisieren, nachdem bereits der Bund fast alle seiner sozial gebundenen Wohnungen (z.B. Eisenbahn-Wohnungsvermögen) abgestoßen hat. Wie seit den 1950er Jahren im Westen vornehmlich werden soziale Bindungen in Ostdeutschland in der Regel durch Verträge über Belegungsbindungen gesichert. So sind durchschnittlich 50 Prozent der mit dem Einigungsvertrag kommunalisierten Neubauwohnungen der DDR durch Sozialverträge dem Sozialen Wohnungsbau in etwa gleichgestellt.

Copyrighted material

Zusammenarbeit über traditionelle Ressortgrenzen anzuregen und die knapper werdenden Mittel zu bündeln, sollen die die Bedingungen dafür verbessert werden, dass lokale Gesellschaften auf der Basis ihrer endogenen Potentiale lernen, sich quasi am eigenen Schopf aus dem Sumpf ihrer Probleme herauszuziehen.

Neue Politik- und Managementformen stehen im Zentrum dieser Ansätze, die sich meist auf die Verbesserung öffentlicher Räume und Infrastrukturen, auf die kulturelle Integration der unterschiedlichen lokalen Gruppen und die Verbesserung der Anschlussfähigkeit der Bewohner an Wirtschaft und Arbeitsmarkt durch die Verbesserung der Bildungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten konzentrieren. Zur Organisation dieser am ehesten durch eine Integration unterschiedlicher Ansätze erreichbare Arbeit an der Stadt sehen sich die meisten Städte mit ihren Verwaltungen als Projektträger außer Stande. In der Regel werden intermediäre Organisationen beauftragt, die Partnerschaften zu entwickeln, in denen sich die unterschiedlichen öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteure zusammenfinden, um problemorientierte Projekte zu entwickeln und umzusetzen. Insbesondere in den großen Siedlungen des Sozialen Wohnungsbaus übernehmen die öffentlichen Wohnungsunternehmen oft eine neue Rolle im sozialen und ökonomischen Management der Quartiere (Droste/Knorr-Siedow 2004). Gemeinsam ist dem Konzept, dass die mit dem Management der Quartiersentwicklung befassten Akteure sich als Nabe der Entwicklung verstehen, zugleich als Vermittler von Informationen und Organisator von Aktionen, quasi als Katalysatoren bei der Findung der lokal passenden Handlungsformen. Zentral ist ein Verständnis der Integration in Netzwerkstrukturen und der gegenseitigen Abhängigkeit aller Akteure, niemand kann alleine Erfolge erzielen, ohne dass Koalitionen geschmiedet werden, die zum einen attraktiv und mehrheitsfähig sind, und andererseits tatsächlich an den lokalen Problemen und den Potentialen ansetzen.

Obwohl Arbeit und Beschäftigung zu den zentralen Problemen der problematischen Quartiere gezählt werden, haben die bisherigen Evaluationen der Sozialen Stadt und ähnlicher Programme gerade auf diesem Feld, nicht zur Überraschung der lokalen Akteure, die geringsten Erfolge ergeben. Während es deutliche Erfolge insbesondere in transkultureller Bildung, der Verbesserung der Aufenthalts- und Nutzungsqualität von öffentlichen Räumen und Schulen als den letzten verbliebenen Feldern öffentlicher Förderprogramme gab, sind die Erfolge in der sozial integrativen Belebung der lokalen Wirtschaft strukturell eher marginal und auf Einzelfälle der Beschäftigungsintegration bezogen. Es beweist sich, dass der engere Anschluss der problematischen Gebiete an die offiziellen Arbeitsmärkte durch spezifische Ansiedlungen von Firmen eher von regionalen und globalen Entwicklungen abhängt, als von lokaler sozialer Politik und Entwicklung.

Vorausgesetzt, eine andere Definition von Arbeit und Beschäftigung wird gewählt, sieht die Arbeitsplatzbilanz jedoch nicht so schlecht aus, und es ergeben sich Perspektiven für die Arbeit im Wohnquartier.

Zielgruppenbezogene Arbeit und Beschäftigung für die Stadt

Bereits seit den 1980er Jahre bekamen alternative Bezüge zwischen Wohnen, Qualifizierung und Arbeit eine neue Aktualität durch die massenhafte 'Instandbesetzung' leer stehenden Altbauwohnraums erst in (West)Berlin und dann in einigen anderen westdeutschen Großstädten. Nur anfangs von Studentinnen selbstbewusst getragen, erwiesen sich viele der meist jugendlichen Besetzer als mehrfach krisenbelastet. Drogen, Obdachlosigkeit und Berufslosigkeit trafen mit dem allgemeinen Anwachsen der Jugendarbeitslosigkeit zusammen und wurden, wiederum ausgehend von Berlin, später in vielen Großstädten zum Ausgangspunkt einer bemerkenswerten zielgruppenorientierten Programmatik in der Stadt- und Sozialpolitik. Voraussetzung dafür waren der politische Wille und die Experimentierbereitschaft der von Legitimationsverlust bedrohten Landesregierung, die generöse Bereitstellung von Mitteln in einem 'wohnungspolitischen Selbsthilfeprogramm' sowie, wahrscheinlich auf lange Sicht ebenso wichtig, die Bereitstellung einer entsprechenden Infrastruktur für intermediäre Akteure. Unabhängige Treuhänder wurden nach 1980 durch öffentlich-rechtliche Verträge eingesetzt. Sie hatten, neben dem politischen Auftrag zur Befriedung der Szene, Aufgaben in der 'Stadtreparatur' durch die Verknüpfung baulicher und sozialer Entwicklungsmaßnahmen zu erfüllen. Jugendliche mit massiven Sozialisationsproblemen konnten dazu angeleitet werden, sich die durch Nutzungsverträge, Pacht oder auch Kauf legalisierten Sanierungsruinen zu oft stilistisch interessanten Wohnhäusern mit Zukunft auszubauen, die auch noch auf die Nachbarschaft positiv ausstrahlten. Auf eine fast paradoxe Weise übernahmen damit Menschen in Bedrängnis eine Rolle bei der Revitalisierung der besonders verkommenen und in ihrer Entwicklung gefährdeten Stadtteile. Zugleich erwarben sie soziale Fähigkeiten und Qualifikationen, die es vielen von ihnen möglich machte, sich später dem Arbeitsmarkt zu stellen. Inzwischen, mehr als 20 Jahre nach dem Start, sind anfangs im Westen Berlins, nach 1990 auch im Ostteil der Stadt, über 300 große Mietshäuser saniert worden. Zugleich sind im Zusammenhang mit wohnungspolitischen Sonderprojekten Betriebe zum niedrigschwelligen Einstieg in berufliche Ausbildung für bildungsferne Gruppen entstanden, und es haben sich an den individuellen Fähigkeiten orientierte Betreuungsketten zwischen staatlichen Institutionen und sozialen Trägern entwickelt. Tausende Jugendliche und junge Erwachsene haben dieses Angebot zum Leben lernen in der Stadt angenommen (Knorr-Siedow 2003).

Copyrighted material

Hervorzuheben ist der enge Bezug auf die individuellen Lebenslagen der Jugendlichen und jungen Erwachsenen, der zum Steuerungsprinzip für die Träger der Projekte geworden ist. Zwar gibt es oft deutlich normengeprägte pädagogische Konzepte – Drogenverbot. Unterwerfung unter die betriebliche Logik von am Markt bestehenden Firmen –, aber zugleich entwickeln sich die Betriebe als lernende Organisationen entlang den Bedürfnissen der Jugendlichen und ihrer städtischen Umgebung nach einer eigenen Logik. So haben sich aus anfangs auf die Stadtsanierung gerichteten Ausbildungskonzepten für junge Frauen und Männer Strukturen entwickelt, die auf unterschiedliche Rollen und Perspektiven eingehen. Während anfangs die Bauarbeit an der eigenen Wohnung im Mittelpunkt stand, will nicht jede/r auf der Baustelle alt werden. Inzwischen hat sich eine große Bandbreite von Betriebszweigen entwickelt, die Zugänge zu Medienberufe eröffnen, Catering als eine Chance auch der für eine gesündere und kostengünstige Verpflegung von Kinderläden und der Nachbarschaft anbieten. Sie berücksichtigen dabei zugleich, dass die Vorprägungen der Jugendlichen zwangsläufig dazu führen, dass nicht für alle das gleiche Qualifizierungsziel angestrebt werden kann. Während sich viele, auch das ist angesichts der Unsicherheiten ihrer Herkunft und der Arbeitsmärkte keine Selbstverständlichkeit, Chancen für ein unabhängigeres Leben in einfachen und wechselhaften Arbeitsverhältnissen erarbeiten, ist es trotz der intensiven Betreuung eine Minderheit, die für sich die Chance realisiert, aus Beschäftigung und Ausbildung in gehobenere Positionen einzutreten.

Auf eine ähnliche Weise wurde der Bezug zwischen sozialen Problemlagen und Gebietsqualität in anderen Städten, in Hamburg und Leipzig, aber auch in kleineren Gemeinden entwickelt, immer aus lokalen Gegebenheiten heraus und unterschiedlich im Detail, aber einer beschäftigungsorientierten Stadterneuerung verpflichtet (vgl. DIfU 2005). In einem weiter gefassten Sinn werden die organisierenden intermediären Organisationen allesamt in einem sozialen Sektor des Wohnungswesens tätig. Vielfach sind jedoch die Beziehungen viel enger. Kommunale und genossenschaftliche Eigentümer stellen oftmals berechtigterweise die verwohnten Gebäude für solche Projektzusammenhänge bereit, vor deren Problemen sie kapitulieren haben. Es wird eine Partnerschaft mit den durch andere Träger (Arbeitsverwaltung, Jugendhilfe, Sozialhilfe) subventionierten Beschäftigungs- und Qualifizierungsträgern in der Hoffnung begründet, dass durch die Verknüpfung von Bau- und Sozialförderung Stadtreparatur gelingen kann.

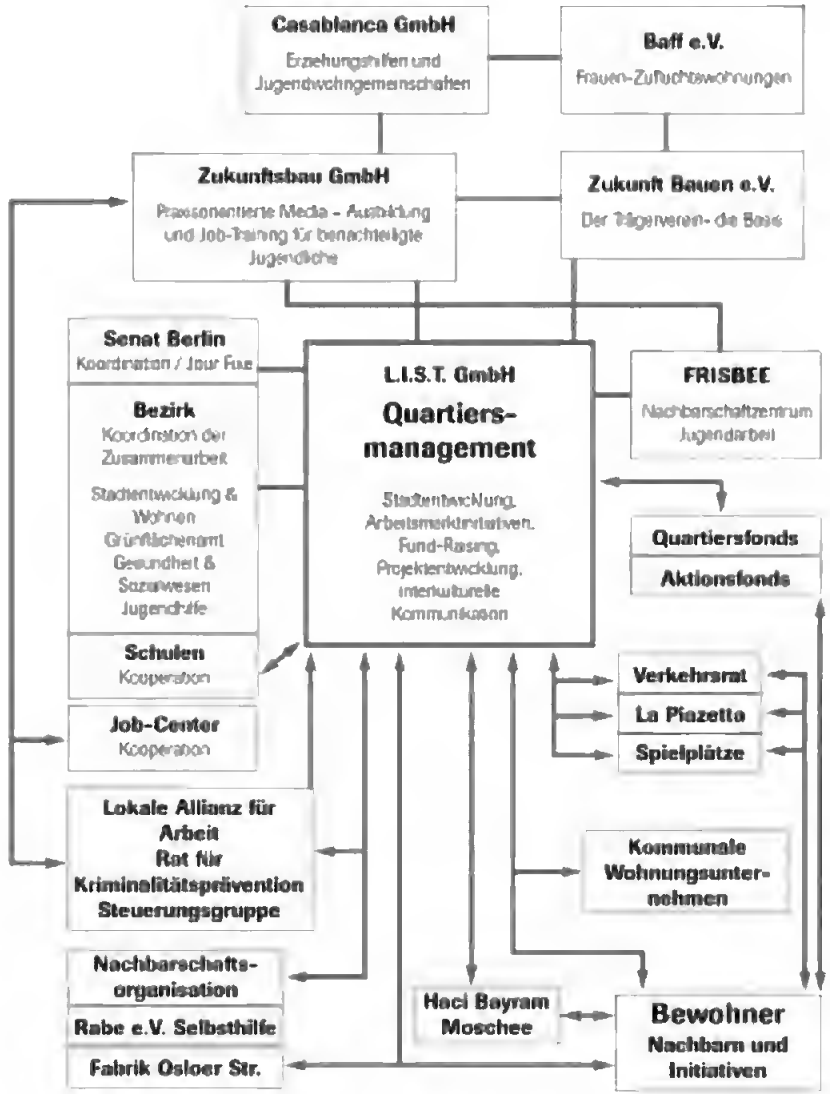


Abbildung: Intermediäre Infrastruktur von Qualifizierung und Beschäftigung

Quelle: Drost/Knorr-Siedow 2002

Copyrighted material

Arbeit, Beschäftigung, städtische Qualität und die Rolle kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsunternehmen

Direkt von ökonomischer Bedeutung für die Unternehmen ist die mit steigender Arbeitslosigkeit verbundengehende Mietzahlungsbereitschaft und -fähigkeit, die zu inzwischen in die Millionen gehenden Verlusten bei den Unternehmen führen. Insbesondere im Zusammenhang mit wanderungs- und bevölkerungsstrukturell bedingtem Leerstand, wie er besonders in Ostdeutschland auftritt, können diese Mindereinnahmen schnell einen die Existenz der Unternehmen bedrohenden Charakter annehmen. Verminderte Einnahmen, die mit verringerter Kreditwürdigkeit der Unternehmen einhergehen, nehmen ihnen wiederum die Möglichkeit, die Qualität ihrer Angebote auf einem zunehmend umkämpften Markt aufrechtzuerhalten, oder durch Investitionen strukturell zu verbessern und damit kaufkräftigere Mieter anzuziehen. So haben inzwischen viele kommunale Unternehmen erkannt, dass sie ein eigenes Interesse daran haben, die soziale und wirtschaftliche Lage ihrer Mieterschaft zu verbessern, auch um sich selbst aus dem negativen Strudel der sozialen und wirtschaftlichen Krise zu befreien.

Einige Unternehmen beschreiten dazu im Rahmen von öffentlichen Förderprogrammen wie der »Sozialen Stadt«, andere aufbauend auf eigenen Erfahrungen, innovative Wege, die letztlich zu einer teilweisen Neudefinition von Arbeit und Beschäftigung im Zusammenhang mit städtischer Wohnqualität führen. An erster Stelle steht die Erkenntnis, dass mit anwachsender Armut mehr Arbeit erforderlich ist, um die Gebiete nachhaltig zu bewirtschaften, während die finanziellen Spielräume für Investitionen in problematischen Quartiere eher knapper werden. An zweiter Stelle steht die Vorstellung, dass kleine Kreisläufe am Rand und sogar außerhalb des formalen Arbeitsmarktes dazu beitragen können, die notwendige Arbeit zu leisten und dabei die Qualität der Bestände zu verbessern, das Gebiet als Lebensraum für die Bewohner attraktiver zu machen und, in einer letzten Schleife der komplexen Argumentation, das Eigeninteresse der Bewohner an ihrem Gebiet so zu wecken, dass die Zerstörung durch Vernachlässigung und aktiven Vandalismus zurückgeht.

Die Logik dieser Ansätze fußt auf der Annahme, dass in einer Gesellschaft mit einem Defizit an vergüteter Arbeit nicht allein Geldverhältnisse dazu beitragen können, zu Lösungen zu gelangen. So können Mietschulden, die zuerst einmal ein finanzielles Problem der Unternehmen sind, entweder zurück gezahlt werden oder aber dadurch beglichen werden, dass für das Unternehmen eine geldwerte Leistung durch Mitarbeit erbracht wird, die es möglich macht, an anderer Stelle zu sparen und so den Verlust auszugleichen.

In vielen Unternehmen des Sozialen Wohnungsbaus sind inzwischen in Partnerschaft mit den Arbeitsagenturen und z.T. Beschäftigungsträgern Bewohner für wohnungsbezogene Dienstleistungen in vergüteten teilsubventionierten Arbeitsverhältnissen des Zweiten Arbeitsmarktes beschäftigt. Concierges helfen, die soziale Kontrolle aufrecht zu erhalten und die Wohnqualität insbesondere für diejenigen attraktiv zu halten, die in Arbeit sind oder oft auch altersbedingt Dienste für die Pflege der Wohnung gerne einkaufen. In der Grünflächenpflege und bei Reparaturen werden mit den ausführenden Betrieben Verträge geschlossen, die zu einer Beschäftigung arbeitsloser Mieter einreizen, die dadurch ihre Einkommen erhöhen können.

Während viele Unternehmen kleine Teams von Haushandwerkern und Concierges aus dem Mieterbestand auf diese Weise aufgebaut haben, sind andere den Weg gegangen, angegliederte größere Eigenbetriebe zu gründen oder Partnerschaften mit Beschäftigungs- und Qualifizierungsträgern einzugehen. Deren Qualifikation in der Betreuung sozial problematischer Beschäftigter erweist sich insbesondere als erfolgreich, wenn es um Themen geht, die in der Regel nicht zum Kerngeschäft von Wohnungsunternehmen gehören. So gehören Schuldnerberatung, Hilfen für die Familien und andere soziale Dienste zwar inzwischen oft zu von den Unternehmen vermittelten Dienstleistungen, können aber Wohnungsunternehmen in ihrem Kerngeschäft der Vermietung auch überfordern.

In einem Berliner Unternehmen werden Mietschuldner über die Möglichkeit informiert, mit Hilfe des Wohnungsunternehmens in Beschäftigungsverhältnisse des Zweiten Arbeitsmarktes zu gelangen (von den klassischen ABM bis zu den subventionierten Jobs nach Hartz IV), um im Rahmen der Bestandsbewirtschaftung ihre Schulden abzuarbeiten. Soweit dieses Angebot angenommen wird, entstanden häufig dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse, wenn auch im subventionierten Niedrigstlohnsektor, die ihrem Leben, aus der Sicht der Beschäftigten, neue Strukturen gaben. Aufstehen lohnt sich wieder. Inzwischen ist ein kleines Team unter Anleitung von Hausmeistern und der Sozial- und Schuldnerberatung des Unternehmens entstanden, das den Service für das Unternehmen zu einem günstigen Preis, aber zur allseitigen Zufriedenheit derjenigen, die dabei bleiben; verbessert. *Drop-outs* gibt es, das Modell beansprucht nicht, mehr als Einzelfallhilfe zu leisten.

Einen anderen Ansatz verfolgt Hamburg. Der größte Anbieter von belegungsgebundenen und Sozialwohnungen mit einem Bestand von über 135.000 Wohnungen hat eine Firma ausgegründet, deren Beschäftigungsangebote dem Ziel dienen, Beschäftigung im Einzelfall mit »dem sozialen Ausgleich in den belasteten Quartieren« zu verbinden. Der Träger *Chance* qualifiziert und beschäftigt jeweils ca. 200 Arbeitslose aus der Stadt für Projekte im Bestand. Auch dies ist keine Lösung für die örtliche Beschäftigungsmisere, aber »gemeinsam mit Vertretern der Sportvereine, des Vereins für Kinder, Jugendliche und Gemeinwe-

Copyrighted material

sen, der SAGA, dem Stadtteilbüro Lenzsiedlung, des Bezirksamtes und vielen interessierten Mietern« (SAGA o.J.) wurden z.B. ein neues Freiraumkonzept erarbeitet und größere Freiflächensanierungen umgesetzt.
Bei allen Unterschieden im Detail haben die beiden Modelle, das der intermediären Organisationen und das der von öffentlichen Wohnungsunternehmen getragenen Quartiersentwicklung, gemeinsame Strukturelemente. Verbunden mit dem Bezug auf lokale Akteure, Defizite und Potentiale ist das Bemühen, ein umfassendes Management von Information und Wissen aufzubauen, das neben dem Expertenwissen der Raumentwickler, der Politik und der Verwaltung auch das Wissen lokaler Milieus, insbesondere der Bewohner einbezieht. Für das Gelingen lokal basierter Entwicklung erweist sich der Erfahrungsschatz von Migrantinnen, von Armen, von Kindern als handlungsbegrenzend oder ermöglichend, und sie in den Entwicklungsprozess einzubinden, wird zur Erfolgsvoraussetzung
Ein weiteres gemeinsames Strukturelement ist der Bezug zu Arbeit und Beschäftigung. Der Verlust von Selbstwertgefühl, Einkommen und Konsummöglichkeiten werden als ein Grund sowohl für soziale Abkapselungen als auch für die selbstzerstörerische Dissozialität angesehen, die sich in Aggressivität und Drogenkonsum und nicht zuletzt in dem Vandalismus äußert, der neben vielem anderen zur Einschränkung der Entwicklungsfähigkeit der Gebiete beiträgt. Jedoch erweist sich, dass bisher fast alle Versuche, Arbeit im traditionellen Sinn von vergüteter Lohnarbeit in das Zentrum der Entwicklung mehrfach benachteiligter Gebiete zu stellen, in der derzeitigen Beschäftigungskrise wenig fruchtbar gewesen sind. Kaum einmal ist es gelungen, durch die Aktivierung der lokalen Ökonomie oder die Anwerbung neuer Arbeitgeber, die Erwerbslosigkeits- oder Sozialhilfequoten zu drücken oder zugunsten der besonders Benachteiligten zu verschieben. Dabei zeigen die Gebiete, dass es einen großen Bedarf an zu leistender Arbeit gibt, dem jedoch ein Defizit an verfügbarer Lohnarbeit gegenübersteht, das zunehmend auch nicht mehr durch öffentliche Programme und Förderungen ausgefüllt wird
Erfolge sind am ehesten da zu finden, wo einerseits Strategien zur Verbesserung tatsächlich auf den lokalen Verhältnissen und deren Verständnis aufgebaut werden, andererseits akzeptiert wird, dass angesichts der Stabilität der Beschäftigungskrise auch eine nicht in sich demoralisierende und herabziehende Wohnumgebung bereits einen Erfolg darstellt, auch wenn es dann eher einzelnen als der gesamten Quartiersbevölkerung möglich wird, den Anschluss an Bildung, Erfolg und Einkommen zu suchen. Hierbei bekommt dann die Wohnumgebung eine neue Rolle als Raum für die Sozialisation und Praxis im Alltag, auch wenn sie nicht Sozialer Wohnungsbau im formellen Sinn ist. Neben dem Bemühen um Mittelbündelung erhält in den 'integrierten Verfahren für die benachteiligten Quartiere' die Zusammenführung unterschiedlicher Kompetenzen im Management sozial-räumlicher Beziehungen eine neue Bedeutung. Lokale Verhältnisse, das Wissen über ihre Entstehungs- und Verlaufsbedingungen und darüber, wie sie beeinflussbar sein könnten, rückten mit der Konsequenz in den Mittelpunkt stadtpolitischen Handelns, sodass alle Beteiligten aufgefordert waren, ihre Rollen und zugleich die institutionellen Arrangements zu überprüfen, in die sie eingebettet sind. Insbesondere für die kommunalen Wohnungsunternehmen ergibt sich dabei das Problem, dass sie sich aus wirtschaftlichem Eigeninteresse und in Erfüllung kommunaler Aufgaben zunehmend als soziale Träger der Gebietsentwicklung verpflichtet sehen und dass ihnen gleichzeitig zunehmend die entsprechenden Ressourcen entzogen werden.

Versuch eines Resümees über Wohnung, Staat und Gesellschaft in einer Gesellschaft mit wachsender Armut

Aus einer Wissens- und Kapazitätsperspektive betrachtet, sind in den vergangen Jahrzehnten im sozialen Wohnungswesen, zumindest soweit es die kommunalen Wohnungsunternehmen in den bundesrepublikanischen Großstädten betrifft, wichtige Kompetenzen aufgebaut worden, die sich im Rahmen der Bestandspflege mit sozialer Polarisierung, interkulturellen Konflikten und auch der bedrückenden Arbeitslosigkeit auseinandersetzen. Dabei haben die kommunalen Wohnungsunternehmen (und einige landeseigene Gesellschaften) sowie insbesondere öffentlich geförderte intermediäre Träger – wie etwa sozial orientierte Stadtentwicklungsgesellschaften – häufig eine aktive Rolle übernommen. Sie haben durch die »Arbeit an der Stadt« (Kern 1999) oft recht erfolgreich mehrere Problemebenen in Partnerschaft mit den kommunalen Ressorts für Soziales und Jugend sowie den Arbeitsverwaltungen bearbeiten können. Das dabei aufgebaute und hoch komplexe Wissen um die lokalen Bedingungen, die hohe institutionelle Kompetenz im Geflecht der unterschiedlichen Ressorts und den nationalen und internationalen Förderwegen sowie Stadtentwicklungsstrategien drohen jedoch angesichts der Trade von Mittelknappheit, vermehrter vornehmlich betriebswirtschaftlicher Marktorientierung der öffentlichen Unternehmen und der Rücknahme staatlicher Steuerungsfunktionen verloren zu gehen. Mit der Abwicklung vieler intermediärer Organisationen, der Überforderung des öffentlichen Wohnungswesens in der Spreizung zwischen Gewinnorientierung und sozialem Auftrag besteht die Gefahr, dass die mühsam erarbeitete Verknüpfung von Stadtentwicklung und Beschäftigungsförderung ihre Basis verliert. Diese Verknüpfung hat im vergangenen Vierteljahrhundert dazu beigetragen, Probleme der Städte bearbeitbar zu machen und zugleich die Qualität von problembehafteten Nachbarschaften des sozialen Wohnungsbaus und individuelle Lebenschancen verbessert. Bedauer-

Copyrighted material

lich ist, wie leichtfertig insbesondere viele politische Akteure, aber zunehmend auch aus anderen Wirtschaftszweigen zugezogene Aufsichtsräte in den kommunalen Wohnungsunternehmen diese über inzwischen mehr als einem Jahrzehnt entstandenen Handlungskapazitäten in Frage stellen, und wie wenig sie sich der Abhängigkeit der – wenn auch begrenzten – Erfolge von den entstandenen Akteurspartnerschaften bewusst sind.

Als hoch problematisch erweist sich in diesem Zusammenhang die geringe Kompatibilität unterschiedlicher Politiken der verschiedenen Ressorts untereinander und mit der Arbeitsförderung. Dies betrifft sowohl die inhaltlichen als auch die zeitlichen Strukturen und die Verwaltungsverfahren, die oft nur als institutioneller *mis-fit* wahrgenommen werden können. Wenn in der Arbeit an benachteiligten Quartieren Maßnahmen der Beschäftigung sich nicht der Finanzierung baulicher Verbesserungen verknüpfen lassen, wenn das mühsam aufgebaute Wissen und die Kompetenzen im Jahresrhythmus den oft wechselnden Förderprogrammen geopfert werden oder wenn trotz wachsenden Problemdrucks durch sich verfestigende Arbeitslosigkeit insbesondere Jugendliche keine Zuweisungen in erfolgversprechende Maßnahmen erhalten, so versickern knappe Millionen nutzlos im Bermuda-Dreieck inkompatibler Politiken. Zum besseren *policy fit* wäre es erforderlich, sich der Bedeutung stabiler Infrastrukturen (Handlungskompetenz), der Notwendigkeit ressortübergreifender und an den Problemstrukturen (sozial, ökonomisch, räumlich und zeitlich) angelehnter Programme klarer zu werden. Dafür wird man sich vom oft bloßen Jargon 'integrierten Handelns' endlich zum ernsthaften Arbeiten an Projekten in den Zeithorizonten städtischer und sozialer Problemlagen entschließen müssen. Dies wird nicht ohne einen reformerischen Wandel der institutionellen Arrangements erreichbar sein: Verlagerung von Verantwortung auf die Handlungsebene, Durchbrechen der Ressortgrenzen der öffentlichen Verwaltungen und Einsetzung der raumorganisierenden Akteure in eine Rolle, die dem Begriff des Quartiersmanagements gerecht werden kann. Management hat mit Entscheidungen in Kundenbeziehungen zu tun, nicht mit der bürokratischen Abarbeitung von top-down administrierten Politikprogrammen.

Als hoch problematisch erwiesen sich auch die ständigen Verschiebungen und Rückzugsbewegungen in der sozialen und arbeitsmarktpolitischen Förderkulisse. So stehen auch die sehr erfolgreichen intermediären Organisationen oder ausgegliederte Unternehmen der sozialen Wohnungswirtschaft schnell vor dem Aus, wenn sich mitten im Verlauf von Projekten ganze Förderstränge der Arbeits- oder der Sozialverwaltungen ins Nichts auflösen. Nach dem erfolgreichsten Jahr ihrer Tätigkeit stand die Hamburger *Chance* wegen unerwartbarerweise ausbleibender Fördermittel vor dem Bankrott und musste die Stellen für ihre arbeitslosen Bewohner abbauen, die gerade begonnen hatten, verlorengegangenes Vertrauen in ein besonders problematisches Quartier wieder zu beleben. Politiken und Probleme müssen in eine Synchronität gebracht werden, die dazu führen kann, dass der jahrzehntelangen Genese von sozialen Schieflagen entsprechende persistente Instrumentarien gegenübergestellt werden. 'Rein in die Kartoffeln und raus aus den Kartoffeln' kann kein Modell für eine nachhaltige Beschäftigungsförderung im sozialen Wohnquartier sein.

Zum guten Schluss muss auf ein Problem der Konzentration der Politik auf das Lokale hingewiesen werden. Die vielen erfolgreichen Beispiele für die Verknüpfung von Beschäftigungsvorhaben und Quartiersverbesserung machen deutlich, was lokal erreicht werden kann: besserer Benutzbarkeit von Raum und eine Verbesserung des sozialen Klimas in hoch problematischen Gebieten. Es sind Strategien, die dabei helfen, sich mit der allgemeinen Misere besser anzunehmen; nicht mehr, aber auch nicht weniger. Zynisch dagegen ist es, wenn die Politik von solchen lokalen Projekten erwartet, globale Problems zu lösen, wie etwa die Arbeitslosigkeit einzugrenzen. Weil das nicht geschieht, generell derartige Programme und Projekte in Frage zu stellen, heißt Lasten einer nicht erfolgreichen Politik auf die soziale Wohnungswirtschaft und auf die Menschen abzuwälzen, die dies am wenigsten verkraften können.

Literatur

Behrdt, H.P. 1961: Die moderne Großstadt. Soziologische Überlegungen zum Städtebau., Reinbek: Rowohlt.

Becker, H. 2003: Besonderer Entwicklungsbedarf – die Programmgebiete der Sozialen Stadt. In: Deutsches Institut für Urbanistik im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Strategien für die Soziale Stadt. Berlin: DIfU.

Blotevogel, G. H./Tietze, B. 1987: Zur Praxis von Selbsthilfe und kooperativem Bauen. Berlin.

DIfU (Hg.) 2002: Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt" (Zwischenbilanz der bundesweiten Programmbegleitung). Berlin: Selbstverlag.

DIfU (Hg.) 2003: Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt" (Zwischenbericht der bundesweiten Programmbegleitung). Berlin: Selbstverlag.

DIfU (Hg.) 2008: Informationen zur Sozialen Stadt, unter: http://www.sozialestadt.de/programm

Droste, C./Knorr-Siedow, Th. 2002: Neighbourhood Housing Projects – The German Case Studies. Erkner: IRS.

Droste, C./Knorr-Siedow, Th. 2004: Large Housing Estates in Germany. Policies and Practices. Utrecht: Utrecht University.

Franz, P. 1997: Was kann die Stadt heute noch leisten? Esslingen: Die Alte Stadt.

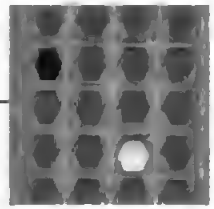
Hanesen, P. u.J.: Quartiersmanagement durch Wohnungsunternehmen (www.stadtteilgarten.de/Seiten/Theorie/Inhalte/quartiersmanagement.html). Berlin.

Copyrighted material

Thomas Knorr-Siedow

Deutschland

Harlander, T. 1995: Zwischen Heimstätte und Wohnmaschine. Wohnungsbau und Wohnungspolitik in der Zeit des Nationalsozialismus. Basel u.a.: Birkhäuser.
Kern, K.D. (Hg.) 1989: Arbeit an der Stadt. Plädoyers für eine selbst-produktive Politik der Stadtentwicklung. Bielefeld: AJZ Verlag.
Knorr-Siedow, Th. 1997: Denkmalschutz und Selbsthilfe in der Stadtentwicklung. In: Behr, A. (Hg.): Zwischen Traktion und Vision. Stadtentwicklung durch städtebaulichen Denkmalschutz in den neuen Bundesländern und Berlin. Erkner: IRS.
Knorr-Siedow, Th. 2003: Ethnienanalyse Bauliche Selbsthilfe. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (vervielf. Manuskript). Berlin.
Land Berlin (Hg.) 2004: Sozialstrukturatlas Berlin 2003. Berlin: Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz.
Reichelt, W. 1976: Neue Wohngebiete sozialistischer Länder. Berlin (DDR): Verlag für Bauwesen.
SAGA Hamburg (Hg.) o.J.: Übersicht über die beschäftigungsorientierten Tochterunternehmen des landeseigenen Wohnungsunternehmens (http://www.saga.de/Wohnen/tochterunternehmen.html). Hamburg.
Zukunft Bauen e.V. o.J.: Projektverbund Beschäftigung und Stadterneuerung (www.zukunftbauen.de/index.html?http://www.zukunftbauen.de/w_ist.html.mnu/). Berlin.



Sozialer Wohnungsbau: Eine (leider) historische Perspektive

»Canada has made outstanding progress relative to the United States in the area of affordable housing supply, creating yet another small but significant difference in the quality of life for lower income households. Canada's relative success is not based on unique structural or systemic differences - that is, it is a matter of political choices and political will. The United States should look to Canada's 20-year experience to determine whether some of the mechanisms used to support Canada's non-profit sector might be transferable to the United States.«
(Dreier/Hulchanski 1993: 43)

Als Peter Dreier und David Hulchanski in den frühen 1990ern über den relativen Erfolg des kanadischen Sozialwohnungsbauprogramms schrieben, äußerten sich hiesige Unterstützer des Nonprofit-Wohnungsbausektors und entsprechende Bauträger selbstgefällig über ihren US-amerikanischen Widerpart. Führende kanadische Regierungsvertreter bekannten sich zur Bereitstellung einer Vielzahl bezahlbarer Alternativen auf dem Wohnungsmarkt. Hinsichtlich der Zukunft der Programme, die diesen Bemühungen zu Grunde lagen, zeigten sich Dreier und Hulchanski optimistisch und glaubten weiter, US-amerikanische Entscheidungsträger würden im Lichte der Gemeinsamkeiten beider Länder von den Erfolgen nördlich ihrer Grenze lernen können.
Im Nachhinein wirkt der Zeitpunkt der Veröffentlichung ihres Artikels ironisch. Mitte der 90er Jahre erlebten wir den Aufstieg des Neoliberalismus und die Wahl einer neoliberalen Regierung in Kanadas bevölkerungsreichster Provinz (Ontario). Beides markierte den Niedergang der Programme des sozialen Wohnungsbaus in Kanada. Im Jahr 1993 stoppte die Bundesregierung alle Zahlungen für Neubauten im sozialen Wohnungsbau und verkündete, Wohnungsbau sei eine Sache der Provinzen. Das zweite Gesetz der neugewählten konservativen Regierung in der Provinz Ontario schaffte 1995 das Wohnungsbauprogramm der sozialdemokratischen Vorgängerregierung ab. Regierungsmitglieder erklärten, dass die Provinzregierung aus dem »Wohnungsbaugeschäft aussteigt« und annullierte den geplanten Neubau von 17.000 Wohneinheiten. Um die Lage noch zu verschlimmern, übertrug die Provinzregierung später die Verantwortung für den sozialen Wohnungsbau auf die Kommunen, deren Steueraufkommen (aus Grundbesitz) weder bestehende Wohnungsbauprogramme unterstützen konnte, geschweige denn eine Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus erlaubte.

Copyrighted material

Erst heute, zehn Jahre später, mehren sich Anzeichen dafür, dass führende Regierungsvertreter zumindest wieder bereit sind, über die Notwendigkeit sozialen Wohnungsbaus zu sprechen. Der entstehende Druck, sich diesen Fragen wieder zu öffnen, gilt allein als gerechtfertigt, weil er – wie ein Echo auf die 1950er Jahre – durch das Gewicht großer Konzerne ausgeübt wird. Die moralische Verantwortung der Regierung dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung in angemessenen Wohnungen lebt, scheint allein nicht hinreichend, um die Regierung zum Handeln zu bewegen. Allerdings scheint die Drohung, in der Standortkonkurrenz um globales Kapital zurückzufallen ein zwingender Grund dafür zu sein, über neue Programme des sozialen Wohnungsbaus nachzudenken (trotzdem: Der jüngste nationale Haushalt erwähnt die Notwendigkeit für Wohnungsbau nur beiläufig und stellt der zunehmenden politischen Rhetorik vergangener Jahre zum Trotz keine Fördermittel für neue Projekte zur Verfügung).

Dieser Artikel liefert eine kurze und leider historische Übersicht über Programme des sozialen Wohnungsbaus in Kanada. Ich rege dabei an, die Bereitstellung von Sozialwohnungsraum in drei Perioden zu gliedern: Die erste Phase ist von der sozialen Bewegung für einen öffentlichen Wohnungsbau dominiert und reicht von Mitte der 1940er bis in die 1970er Jahre. Während Bürgerinitiativen für bessere Wohnbedingungen kämpften, gewannen die daraus u.a. resultierenden »Slumbeseitigungsprogramme« öffentliche Unterstützung, weil sie das Potenzial hatten, Arbeitsplätze zu schaffen und Investitionen anlockten – und nicht etwa aus einer gefühlten Verpflichtung, die Bevölkerung mit Wohnraum zu versorgen.

Als Antwort auf die wahrgenommen Unzulänglichkeiten vieler Sozialwohnungsbauprogramme (insbesondere die Ghettoisierung der Armen), betonte die nächste Programmgeneration stärker das »Soziale« und fokussierte auf die Integration neuer Wohneinheiten in bestehende Nachbarschaften. Diese Periode dauerte von den frühen 1960er Jahren bis in die Mitte der 1990er Jahre und erlebte die Entwicklung von Nonprofit- und Genossenschaftswohnungsbau, der von Nachbarschaften betreut, aber von der nationalen Regierung finanziert wurde. Während diese Periode nicht immun gegenüber der Arbeitsplatzrhetorik war, wurden doch zu dieser Zeit jene Ziele erreicht, die Dreier und Hulchanski (1993) beschreiben. Zudem waren die Strategien dieser Zeit am stärksten auf Integration ausgerichtet und betonten die Entwicklung sozial gemischter Nachbarschaften sowie – insbesondere im Falle der Genossenschaften – die Partizipation der Mieter an der Wohnungsverwaltung.

Mit dem Aufstieg des Neoliberalismus insistieren nun führende Regierungsvertreter in der gegenwärtigen Periode darauf, dass der »Markt« die Nachfrage nach erschwinglichem Wohnraum befriedigen solle. Dieser Rückzug der Provinzen und des Bundes aus der Wohnungsbauförderung lässt die lokalen

Regierungen mit der Herausforderung allein, die zunehmenden Haushalte mit niedrigen oder bescheidenen Einkommen unterzubringen (eine Herausforderung, der der private Sektor nicht genügen kann oder will). In diese Periode fällt ebenso das Wiederaufleben der Lobbytätigkeit von Wohnungsaktivisten in der Hauptstadt Ottawa. Während viele dieser Aktivisten nicht von ihrer Position sozialer Gerechtigkeit abgerückt sind, verfolgen sie nun eine veränderte Taktik, die soziale und bezahlbare Wohnungsbauprogramme als essentielle Bestandteile einer gesunden Ökonomie bewirbt (anstatt als soziale Güter) – ein Widerhall der Strategien von Aktivisten aus den 1950er Jahren.

Dieser Artikel behandelt Wohnungsfragen, die sich in der Provinz Ontario und, genauer, in der Stadt Toronto stellen. Teilweise sind die Gründe dafür persönlich: Ich habe als Architekt, Aktivist, Mitarbeiter in Nonprofit-Organisationen und als Akademiker an und über Wohnungsfragen in Toronto gearbeitet. In dieser Zeit hat sich das südliche Ontario, inklusive der Greater Toronto Area (GTA), in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zum wirtschaftlichen Zentrum Kanadas entwickelt. Hier artikulierten sich Wohnungskrisen am deutlichsten als Grundstücke und Immobilien an Wert gewannen. In dieser Region fanden einige der umfangreichsten sozialen Wohnungsbauprogramme des Landes statt – allerdings wurde sie auch von der umfangreichsten Programmannullierung der kanadischen Geschichte getroffen.

Der Ursprung des sozialen Wohnungsbaus und die Periode des öffentlichen Wohnungsbaus

Dieser Abschnitt behandelt die erste Periode des sozialen Wohnungsbaus in Kanada. Ich konzentriere mich hier auf die Entwicklung von Regent Park, Kanadas erste und immer noch größte Sozialbausiedlung. In der historischen Diskussion gehe ich näher auf einige der Kräfte ein, die bestimmend für die Entwicklung der frühen Wohnungsbaupolitiken in Kanada waren.

Im Nachhinein ist es einfach, die Entwürfe zu verdammen, die dem öffentlichen Wohnungsbau Mitte des 20. Jahrhunderts zu Grunde lagen. Die Gebäude werden oft als banal beschrieben, die Umgebungen als steril, die Wohnbevölkerung gilt als verarmt; die Rezepte der modernistischen Planer und Designer werden regelmäßig für ihre paternalistische Haltung gegenüber den Mietern des öffentlichen Wohnungsbaus kritisiert.

Dennoch glaubten damals viele Aktivisten und Planer, dass ihre Arbeit der Verbesserung der Lebensumstände der lokalen Bevölkerung diene. Dies ist weniger deutlich, wenn man an die Arbeit der Lokalregierungen und die anderer Regierungsebenen denkt, die Gesetze verabschiedeten und umsetzten, um umfangreiche städtische Gebiete für die Stadterneuerung zu roden und Mittel für den Neubau von Siedlungen zu Verfügung stellten, um

Copyrighted material

»verschandelten« Nachbarschaften zu ersetzen. Ein Großteil dieser Gesetzgebung scheint eher von wirtschaftlichen Interessen ausgelöst als von der ernstlichen Sorge um die Gesundheit und Wohlfahrt der innerstädtischen Bevölkerung getragen.

In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts setzte die kanadische Regierung der Vorstellung Wohnungsbau sei Bundessache, erheblichen Widerstand entgegen (ähnlich wie südlich der Grenze). Der vorherrschende Glaube in den Regierungsbüros ging davon aus, Wohnungsbau sei eine Domäne des privaten Sektors, und Regierungsprogramme beeinträchtigten nur das Funktionieren des Marktes. Die erste Wohnungsbauinitiative der kanadischen Regierung wurde daher nicht mit moralischen Standpunkten gerechtfertigt, sondern war eine Reaktion auf die Munitionsexplosion im Hafen von Halifax 1917, die umfangreich Wohnraum zerstörte. Hier wurde der Bau von Ersatzwohnraum von der Bundesregierung gefördert, die laufenden Kosten bis zum erneuten Einzug mussten die umgesetzten Mieter aber selbst zahlen. Die Projektdurchführung lag bei Thomas Adams, einem britischen Planer, der für eine landesweite Intervention der Bundesregierung in den Wohnungsbau plädierte. Er verstand das politische Klima der Zeit und argumentierte, öffentliche Zuschüsse für den Wohnungsbau sollten als »Kriegsanstrengung« begriffen werden: Da der private Sektor anderweitig beschäftigt war und die Kosten explodierten, schlug er vor, die Arbeit im Wohnungsbau als notwendige Kriegsanstrengung zu begreifen. Obwohl dieses Argument nur wenig Unterstützung in den Machteliten fand, war Adams nicht der letzte, der versuchte, ein moralisches Ziel zu erreichen, indem er den Gesetzgebern politisch zweckdienliche Rationalisierungen unterbreitete.

Nach dem Ersten Weltkrieg lieferte die Notwendigkeit, Beschäftigung schaffen zu müssen, die dominierende Argumentation für die Bewerbung einer Wohnungsbaugesetzgebung. Die Bundesregierung reichte einige Mittel für Wohnungsbaukredite aus und verteidigte dies als notwendige Maßnahme, um Arbeit, nicht Unterkunft, für demobilisierte Soldaten und ihre Familien schaffen zu können (Anderson 1992). Als sich die Lebensbedingungen in den Innenstädten während der Depression verschlechterten, dokumentierten einige Untersuchungen die »Verschandelung« (vgl. Fußnote 1 zum Verständnis) und begründeten damit die Notwendigkeit öffentlichen Wohnungsbaus. So identifizierte beispielsweise der *Bruce Report* von 1934[2] unmittelbaren Handlungsbedarf für einige Gebiete in Toronto wie Regent Park. Ein Bundesausschuss argumentierte 1935, dass Anstrengungen der Bundesregierung im Wohnungsbau mehr als temporäre Interventionen zur Krisenbewältigung sein sollten. Dennoch griff der *Dominion Housing Act* im selben Jahr nur auf einige wirtschaftliche Argumentationen zurück, denn in Sorge um das Wohlbefinden des privaten Marktes war die Gesetzgebung nur als vorübergehendes »Dämpfungselement gegenüber der Arbeitslosigkeit« (Anderson 1992: 9) und als Hilfe für die wirtschaftliche Wiederbelebung nach der Depression geplant.

Weder der *Dominion Housing Act* noch der folgende *National Housing Act* (1939) unternahmen größere Anstrengungen, den Bedarf an Wohnraum für Niedriglohnhaushalte anzugehen. Erst der *Housing Act* von 1944 versetzte die Stadt Toronto tatsächlich in die Lage, Räumungsarbeiten für Kanadas erste Sozialbausiedlung, Regent Park, zu beginnen. Das Gesetz reagierte auf einen Ausschussbericht, der zum ersten Mal Kanadas Wohnungsnot in einen sozialen Kontext stellte und den Bedarf nach einer großen Zahl neuer Wohneinheiten (an)erkannte. Obwohl einige der verwandten Redewendungen während des Gesetzgebungsverfahrens darauf hindeuten, dass sich einzelne Parlamentsmitglieder der sozialen Ziele bewusst waren (Carver 1948: 14ff), wird das Gesetz in der Präambel folgendermaßen rationalisiert: es sei ein »Gesetz zur Förderung des Wohnungsneubaus, zur Instandsetzung und Modernisierung des bestehenden Wohnbestands, zur Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen und zur Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten in der Nachkriegszeit« (zit.n. Carver 1948: 15). Albert Rose (1980) merkt an, dass »die Betonung der Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten in der Nachkriegszeit klarstellt, dass die fundamentale Absicht der Gesetzgebung eher eine ökonomische war als eine der Sorge um das Wohlbefinden aller Kanadier hinsichtlich ihrer Wohnbedürfnisse« (29).

Während es politische Gemeinsamkeiten zwischen dem Verlangen der Gewerkschaften und der Unternehmer, Arbeitsplätze schaffen zu wollen und dem Interesse der Wohnungsaktivisten an erschwinglichem Wohnraum gegeben haben mag, standen die Ziele der Stadterneuerungsaktivisten oft in Widerspruch zu denen der Wohnungsaktivisten. Während letztere unter der Annahme operierten, die Gesellschaft stehe in der moralischen Pflicht, alle ihre Mitglieder mit Wohnraum zu versorgen, sind erstere stärker an dem reibungslosen Funktionieren der Stadt als wirtschaftlicher Einheit interessiert. Während beide Perspektiven sich in den Planungsmodellen der Moderne wiederfinden, waren es überwiegend die ökonomischen Besorgnisse, die den Wandel vorantrieben. In diesem ökonomischen Kontext kann die Stadterneuerung in Regent Park auch als integraler Bestandteil der Suburbanisierung von Toronto verstanden werden (Caulfield 1994: 29). Während die Diskussionen über die Suburbanisierung sich gemeinhin auf den Neubau von Wohnsiedlungen außerhalb der städtischen Kerne konzentrieren, waren die städtischen Eliten ebenso darum

1 Wir übersetzen Blight unvollkommen mit Verschandelung. Die Charakterisierung eines Gebietes als *blighted* sind in Nordamerika den Sanierungsprozess in Gang. Die Gefährdung, die in den Augen der Planer von solchen Gebieten ausgeht, ist mit den Übersetzungsalternativen Pestbeule, Mehltau, Brandfleck treffender umschrieben. Diese sind jedoch zur Kennzeichnung städtischer Quartiere im deutschsprachigen Raum ungebräuchlich (Anmerkung der Übersetzer).

2 Der volle Titel lautet: Committee to Enquire into Housing Conditions in Several Areas in Toronto 1945.

Copyrighted material

bemüht, das städtische Zentrum als Arbeitsplatz für die neuen Suburbaniten zu erhalten. So hält Goldrick (1982: 267) fest, dass lokale Regierungen einerseits die Entwicklung von *Suburbia* förderten, zugleich jedoch sicherstellen mussten, dass das Stadtzentrum ein sicherer Ort für anhaltende Investitionen bleibt, stellt es doch nach wie vor das primäre Beschäftigungszentrum dar. Aus dem (Selbst)Verständnis, die Stadt Toronto habe eine Rolle in dem neuen ökonomischen System zu spielen, ermutigte sie solche Bauvorhaben, die die Stadt als Ort der Kapitalakkumulation erhielten (Goldrick 1982: 266f). Dies setzte voraus, das städtische Zentrum als sicheren Investitionsplatz darzustellen – eine Bedingung, die durch die Gegenwart von »Slums« und »verschandelten Nachbarschaften« in Frage gestellt war.

Wenn die Stadt Toronto – wie viele andere Lokalregierungen – eigene Anstrengungen der Stadterneuerung unternahm, so tat sie dies auf eine Art und Weise die nach Magnusson (1983: 113) komplementär zu denen des privaten Sektors war. Die »Slumbeseitigung«, die mit der Entwicklung von Regent Park einherging, war genau ein solches Projekt. Obwohl sie frühere Berichte über die Wohnbedingungen in der Innenstadt aufgriff und die Finanzierung mit Bundesmitteln ermöglichte, wurde die »Slumbeseitigung« als »ein Mittel gerechtfertigt, das den sozialen und ökonomischen Niedergang der Innenstadt verhindert und dadurch ein angenehmes Investitionsklima für den privaten Sektor erhält« (Magnusson 1983: 114).

Der *Bruce Report* hatte die Notwendigkeit von Unterstützungsleistungen zu Verbesserung der Lebensqualität in »verschandelten«" Nachbarschaften umrissen, und einige Bürgerinitiativen setzten sich für den öffentlichen Wohnungsbau ein. Die sichtbarste dieser Initiativen war die 1944 gegründete *Citizens' Housing and Planning Association (CHPA)*. Albert Rose, ein Gründungsmitglied, zitiert aus der Satzung:

> *»[The Association] grows out of the increasing concern of the citizens of Toronto for the conditions under which the families of service men and low-income groups have to live. It believes these conditions to be degrading and unnecessary, a serious danger to the health, morale, and efficiency of the families and the community, and a shameful commentary on the community's neglect of the larger welfare of its citizens«* (1958: 47).

Das Lobbying auf der Grundlage moralischer Prinzipien allein erwies sich jedoch häufig als unproduktiv (Rose 1958: 50). Vor dem Hintergrund bundesstaatlicher Politik und dem oben beschriebenen Suburbanisierungsprozess begann die Stadt Toronto Erneuerungs- und öffentliche Wohnungsbauprojekte in den am meisten vernachlässigten Gegenden in Erwägung zu ziehen, die der Bruce Report identifiziert hatte. Regent Park wurde zuförderst in Betracht gezogen und die CHPA unterstützte dieses Unternehmen. Aus der Frustration, die Regierung nicht allein auf der Grundlage zum Wohnungsbau bewegen zu können, dass er eine gerechte Sache sei, änderte die CHPA – gleichsam klug geworden – ihre Argumentation:

> *»Toronto is a large city, with many excellent features. But it must recognize that it has slum areas. This growing blight is causing decline of property values, loss of tax revenue, and increase expenses to the taxpayer; the central areas are deteriorating steadily, the population is being lost to the city. Prompt action is necessary to check this canker; slum clearance is the answer. Preparatory steps have been well taken. Now we must follow up with specific plans and get on with the job-one of the largest and most necessary jobs for the city's present and future progress«* (Rose 1958: 53).

Die CHPA führte weiter aus, dass der Plan für den Wohnungsneubau sich auch mit dem »Geschäftsinteresse« der Stadt decke (ebd.: 54). Die Stadt Toronto warf nun eigene Argumente zu Gunsten des öffentlichen Wohnungsbaus in die Waagschale. Einem ökologisch deterministischen Gedankengang folgend, der auffällige Verhaltensweisen der Bewohner auf erbärmliche Lebensumstände zurückführt, wurden Statistiken präsentiert, die schlechte Gesundheit und kriminelles Handeln in Gebieten mit Substandardbedingungen mit denen in intakten Gebieten verglichen. Auf Grundlage dieser Statistiken wurden öffentliche Ausgaben mit den Steuereinnahmen in den jeweiligen Gebieten verglichen. Selbstredend fand man heraus, dass Regent Park netto Geld koste, man müsse versuchen, die Erneuerung der Nachbarschaft mit dem Instrument des öffentlichen Wohnungsbaus so anzugehen, dass sich das Verhalten der Anwohner verbessert, die anfallenden Kosten durch Mietzuschüsse ließen sich durch die Senkung anderer städtischer Ausgaben (z.B. für die Polizei) rechtfertigen (ebd.: 66f).

Begonnen in den späten 1940er Jahren, wurde der erste Entwicklungsabschnitt (Nord) 1954 fertig gestellt und voll belegt. Die baulichen Resultate sind ziemlich treffend von Patricia McHugh (1989) in ihrem Architekturführer für Toronto beschrieben: »so penibel fade und spartanisch, dass man den Architekten verdächtigt, mit voller Absicht jeglichen Schimmer ästhetischer oder sozialer Freuden verhindern zu wollen« (146). Auch die folgenden Modelle berücksichtigten keine lokalen Rahmenbedingungen, und die Anwohner wurden nicht gefragt, ob die Entwürfe ihrem Alltagsleben entsprechen. Die für Regent Park verantwortlichen Designer und Planer wandten die international erprobten Vorlagen der Moderne an. Sie produzierten entsprechend eine formelhafte Sozialbausiedlung, die vielen anderen dieser Zeit in den Städten ganz Nordamerikas ähnelt und die paternalistische Einstellung der Planer und Entscheidungsträger demonstrierte.

Der generelle Mangel an Respekt gegenüber den Bedürfen der Bewohner, wie sie von diesen selbst artikuliert wurden, ist durch das installierte System der Wohnungsverwaltung noch intensiviert worden. Die CHPA forderte von der

Copyrighted material

Richard Mägrom

Kanada

Stadt, dass der Vorstand der Wohnungsbaubehörde relativ frei von politischem Druck bleibs und die Partizipation ausgewählter Mieter erlaubte (Rose 1958: 70). Diese Vorschläge wurden allerdings von der Provinz-Gesetzgebung, die den Vorstand 1947 ins Leben rief, ignoriert und stattdessen ein Vorstand installiert, der u.a. aus gewählten Beamten bestand und selbst die Möglichkeit der Mieterbeteiligung ausschloss. Bereits im Mai 1948 identifizierten Hopewood/Rose (1949) den Mangel der Mieterbeteiligung an Planung und Verwaltung von Regent Park als mögliches Problem – insbesondere für die Beziehung zwischen den neuen Mietern und der Wohnungsbehörde. Sie führen an, dass das Projekt »nur dann erfolgreich sein könne, wenn die Mieter soweit wie möglich an der Verwaltung partizipieren« (ebd., 36). Ein System der Mieterverwaltung wurde nie eingerichtet, und Verwaltungsprobleme plagen die Nachbarschaft seit dem ersten Tag.

Der zweite Bauabschnitt, Regent Park Süd, wurde in den späten 1950er Jahren fertiggestellt, entwickelte sich aber sowohl in der baulichen Form wie im Verfahren der Mieterbeteiligung in eine andere Richtung. Anders als in Regent Park Nord wurde während des Bauprozesses kein Versuch unternommen, Wohnungen für Bestandsmieter zu erhalten. Niemand nahm an, dass eine ähnliche Vielzahl von Einkommensschichten wie zuvor würde einquartiert werden können. Zudem wurden die Mittel für den Wohnungsneubau nicht länger von der Stadt, sondern von der Regierungsspitze zur Verfügung gestellt.

Aktivisten, die im Sog von Regent Park Nord mehr öffentlichen Wohnungsbau forderten, hatten gehofft, das Projekt Süd würde die niedrige bis mittelhohe Bauweise von Regent Park Nord ausweiten. Wie Sewell (1993) betont, hatte eine Studie der Planungsabteilung der Provinzregierung eine Mischung aus Stadthäusern, Doppeletagenwohnungen und achtgeschossigen Miethäusern gefordert. Die Studie wendete sich ausdrücklich gegen Hochhäuser und bezeichnet sie als »architektonische Dogmen, auf denen wider ihrer nachteiligen Kosteneffekte und Auswirkungen auf die Lebensqualität beharrt wird« (Sewell 1993: 105, 110). Sewell merkt an, dass dies »ein seltenes Beispiel dafür ist, dass die neue Planung kritisiert wird, weil sie nicht auf die Bedarfe derer eingeht, die in den Häusern leben werden« (110).

Entgegen dieser Warnungen machte ein Hochhausplan das Rennen und fünf Türme wurden gebaut, um die sich Cluster von dreigeschossigen Stadthäusern gruppieren. Regent Park Nord war Kanadas erste Siedlung des öffentlichen Wohnungsbaus; Regent Park Süd kann sich als Kanadas erste öffentliche Hochhaussiedlung rühmen. Ähnlich wie in Regent Park Nord folgte die Planung in Süd dem Prinzip des Anker- oder Superblocks, doch Design und Ausführung der Gebäude in Regent Park Süd betonten abstrakte Ideen und beinhalteten raffinierte Innovationen. Die Gebäude richten sich nicht an der bestehenden Straßenflucht aus, sondern sind in Winkeln angeordnet, deren Ursprung nicht unmittelbar ersichtlich ist. Der Entwurf ähnelt stark der unter damaligen Architekten populären Vorstellung Corbusiers von Türmen in Parks, und die innovativen »Skip-Stop«-Aufzüge mit Halt in den Zwischengeschossen, erlaubten zweigeschossige Apartments in den Gebäuden. Das Projekt wurde in der architektonischen Fachpresse gelobt und mit der *Massey Architectural Medal* ausgezeichnet. In seiner Kritik für das Fachblatt *The Canadian Architect* lobte Anthony Jackson das Projekt 1959 als eine »große architektonische Leistung« und »einen bemerkenswerten Fortschritt für den Standard im Mietwohnungsbau, die Standortplanung und ästhetischen Merkmale« (83).

Neben diesen Anmerkungen zum architektonischen Erfolg sind einige von Jacksons weiteren Bemerkungen zum Verhalten der Bewohner im Raum aufschlussreicher. Er notiert, das Konzept der Gebäudescheiben versage nur, weil die Erdgeschosse »mit parkenden Autos in Parkverbotszonen« konfrontiert sind (68), die Anordnung der Fenster im Gebäudeninneren folge der äußeren »dynamischen Komposition der Blöcke« und nicht den Bedürfnissen des nachbarschaftlichen Zusammenlebens (71); die Balkonflächen werden regelmäßig regelwidrig zum Trocknen der Wäsche genutzt, der Müll wird wild und offen sichtbar bis zur Einsammlung liegengelassen; Kinder, die in den Fluren spielen, rufen Spannungen unter den Nachbarn hervor; das Verbannen der Kinder aus den Fluren indes führt zu weiteren Problemen, da gerade in den Hochhäusern sowohl der vertikale wie der horizontale Abstand zwischen beaufsichtigenden Eltern und ihren Kindern höher ist als in anderen Gebäudetypen (72). Es bestand ein deutliches Ungleichgewicht zwischen den formelhaften Vorstellungen, die von den Architekten verfolgt wurden, und den realen Alltagspraktiken der Mieter.

Der Mangel an einer echten Verbindung zwischen Entwurf und Alltagsleben hatte sehr bald Auswirkungen auf die Wahrnehmung der Bewohner von ihrer Umgebung. Obwohl Regent Park Süd zahlreiche Preise einheimste, entwickelte sich Regent Park Nord zur bevorzugten Adresse des Quartiers. Fraser (1972) hält fest, dass die Türme »bereits acht Jahre nach der Fertigstellung weitgehend als soziales Desaster galten«. *Der Toronto Daily Star* berichtet 1968, dass »zum Himmel schreiende 85 Prozent [der Mieter] hoffen, eines Tages, irgendwie, in der Lage zu sein, ihre Familien woanders unterbringen zu können. Allerdings ist auch erkennbar, dass mittlerweile viele widerwillig vor der Unmöglichkeit so einer Flucht resignieren« (61).

Das Ungleichgewicht zwischen der baulichen Form und dem Alltagsleben kann zumindest teilweise dem Ausschluss der Bewohner aus den Entscheidungsgremien angelastet werden, in denen über den Entwurf und die Verwaltung der Siedlung bestimmt wird. Die steigende ethnische Vielfalt in der Siedlung verschärft dieses Problem, denn während die Mieterschaft in den 1940er und 1950er Jahren kulturell relativ homogen war, hat sich das demographische Pro-

Copyrighted material

fil in den vergangenen Dekaden radikal gewandelt. Besorgnisse über das Ungleichgewicht zwischen den Bevölkerungsgruppen, denen der öffentliche Wohnungsbau einst dienen sollte, und der baulichen und administrativen Infrastruktur, die diese Wohnform bereitstellte, führten zur Entwicklung integrativerer Wohnungsbauprogramme. Dazu zählen das bundesstaatliche Genossenschaftsprogramm (mit Wurzeln in den 1960er Jahren) und verschiedene Nonprofit-Programme aus den 1980er und 1995er Jahren in Ontario.

Ein sozialer(er) Wohnungsbauansatz

Die Kritik am öffentlichen Wohnungsbau, dieser isoliere die Armen vom Rest der Gesellschaft und reagiere nicht auf deren Bedürfnisse, erzeuge anonyme und zentralisierte Verwaltungen, führte dazu, dass sich die Programme des sozialen Wohnungsbaus seit Mitte der 1960er Jahre in drei zwar miteinander verbundene, aber getrennte Richtungen entwickelten. Alle Programme favorisierten die Entwicklung sozial durchmischter Siedlungen in kleineren Einheiten, die innerhalb bestehender Nachbarschaften liegen sollten. Mindestens zwei dieser Programme hoben die Notwendigkeit hervor, Mieter und die lokale Nachbarschaft in den Planungsprozess und die Verwaltung der Siedlungen einzubeziehen (vgl. Wolf 1998).
Trotz dieser neuen Modelle wurden die alten Behörden nicht ersetzt, sie blieben in Funktion und errichteten weiter neuen Wohnraum. Diese Verwaltungen, heutzutage üblicherweise als »kommunale Nonprofits« bezeichnet, verwalten ebenso die bestehenden Sozialwohnungen weiter und errichten vorzugsweise Wohnraum für Niedrigeinkommenshaushalte. Allerdings förderten die verschiedenen Programme der Provinzregierung (zumindest in Ontario) die Ansiedlung der neuen Gebäude in bestehenden Nachbarschaften und ihre Integration in deren bauliche und soziale Infrastruktur.
In dieser Periode entstanden zwei unterschiedliche Modelle des Sozialen Wohnungsbaus. Zum einen das private Nonprofit-Modell. Während die Regierungsspitzen weiterhin Finanzmittel für Betriebskosten und Mietsubventionen zur Verfügung stellten, um die Differenz zwischen erschwinglichen und Marktmieten aufzufangen, gab es keine Mittel für den Neubau mehr. Stattdessen baute die Regierung die Möglichkeiten für Kapitalaufnahme auf dem privaten Markt aus (z.B. durch Garantien für aufgenommene Hypotheken). Zum anderen, und für meine Argumentation hier wichtiger, war der Wandel weg von einem durch zentralisierte Regierungsbehörden organisierten Wohnungsneubau hin zu lokalen Nachbarschaftsorganisationen (*community based organizations*). Diese Organisationen entstanden aus Freiwilligengremien mit Mitgliedern aus Kirchengemeinden, aus Nachbarschaftsaktivisten und kulturellen Gruppen. Von ihnen wurde angenommen, sie hätten sowohl ein besseres Verständnis von den Alltagsbedürfnissen der Bewohner und verfügten auch über gute Verbindungen in die Nachbarschaften hinein, in denen sie Wohnungsbau planten. Mit dieser Strategie war die Hoffnung verbunden, sie führe zu zielgenaueren Wohnformen für die Bevölkerung und sei dabei behilflich, den Widerstand der Nachbarn gegen neue Sozialwohnungen zu überwinden.
Das zweite neue Modell war das der Nonprofit-Wohnungsbaugenossenschaften. Es ist wichtig, dieses Modell von traditionellen Wohnungsbaugenossenschaften abzugrenzen. Diesen Wohnungsbaugenossenschaften liegt ein Verständnis von Besitz zu Grunde, das sich eng an das der Eigentumswohnung anlehnt. Der Unterschied liegt dann, dass die Genossenschaftler nicht jeweils eine Einheit in einem Gebäude – kontrolliert von der Eigentümergemeinschaft –, sondern das gesamte Gebäude besitzen. Es ist, mit anderen Worten, eine spezifische Form von Wohneigentum.
Auf diese frühen Jahre dieses Ansatzes hat sich Hulchanski (2004) bezogen als er von einem Ansatz eines integrativen Systems des Wohnungsbaus sprach (180). Er zitiert den Bundesminister für Stadtentwicklung mit folgenden Worten aus dem Jahre 1973: »Wenn wir über die Grundbedürfnisse der Bevölkerung reden – über die Überlebensbedingungen – dann stehen die Gesellschaft und die Regierung offensichtlich in der Pflicht sicherzustellen, dass diesen Bedürfnissen nach Unterkunft nachgekommen wird« (zit.n. Hulchanski 2004: 181). Bauvorhaben, die unter den Bundes- und nachfolgenden Provinzprogrammen umgesetzt wurden, wurden mit der Vorgabe entwickelt, die Besonderheiten der jeweiligen Nachbarschaften zu berücksichtigen, sich in bestehende Nachbarschaften einzufügen und Wohnraum für Mieter mit unterschiedlich hohen Einkommen anzubieten. Während die vorherige Generation des öffentlichen Wohnungsbaus als Beschäftigungsprogramm rationalisiert worden war, wurden diese neuen Nonprofit-Modelle, und insbesondere das Genossenschaftsmodell, mit offenen Armen von den Gewerkschaften begrüßt und unterstützt, da viele Gewerkschaften eng mit der mittlerweile breit gefächerten Genossenschaftsbewegung verzahnt waren.
Die enthusiastische Teilnahme der Bundesregierung an diesem integrativen Konzept war indes von kurzer Lebensdauer. Mit der Wahl der Konservativen 1984 begann der Rückzug aus dem Wohnungsbau, den die Folgeregierungen fortsetzten bis die Liberalen schlussendlich alle Bundesförderungen für diesen Bereich 1993 einstellten. Einige Provinzregierungen reagierten auf diese Flaute. Unter liberalen und sozialdemokratischen Regierungen legte Ontario in den späten 1980er Jahren einige Wohnungsbauprogramme auf, die kurzzeitig blün-

5 Dieses Nonprofit-Modell der Wohnungsbaugenossenschaft, in dieser Form in den 1960er Jahren in Kanada entstanden, ähnelt den oben beschriebenen privaten Nonprofits, allerdings mit dem wichtigen Unterschied, dass die Gebäude von den Mietern selbst verwaltet werden und sie daher auch den Vorstand und die Ausschüsse bilden, die für das reibungslose Funktionieren der Siedlung notwendig sind (vgl. Goldblatt 2004; Skelton 2002).

Copyrighted material

Richard Mignon

ten. Interessanterweise spiegelt das letzte unter der sozialdemokratischen NDP-Regierung (*National Democratic Party*) in Ontario entwickelte Programm den aufkeimenden Neoliberalismus wieder.
Obwohl die NDP sich deutlich im Kontext sozialer Gerechtigkeit verortete, wurde das Programm explizit als Beschäftigungsprogramm unter dem Namen *Ontario Homes* vom Stapel gelassen. Die NDP kehrte mithin zu einer Rationalisierung zurück, nach der die Regierung sich nur im Wohnungsbau engagieren könne, wenn ihre vorderste Sorge dem Wohlergehen der Wirtschaft gilt.
Im Jahr 1995 trat dann eine konservative Regierung in Ontario an. Ihr erstes Gesetz schaffte Radarkontrollen von Temposündern ab. Ihr zweites annullierte sämtliche Wohnungsbauprogramme der Provinz und stoppte so 17.000 geplante Wohneinheiten. Regierungsmitglieder argumentierten, falls es tatsächlich einen Bedarf an diesen Wohnungen gebe, würde der Markt einen Weg finden sie anzubieten.

Bemühungen um neue Programme

Seit dieser Wahl im Jahre 1995 hat es in Ontario keine Wohnungsbauförderung von der Regierung mehr gegeben. In der Tat ging die konservative Regierung noch einen Schritt weiter und verlagerte selbst die Verantwortlichkeit für bestehende Siedlungen des öffentlichen Wohnungsbaus auf die Gemeinden, in denen diese Siedlungen liegen. Die einzige verlässliche Finanzquelle der Gemeinden liegt in der Eigentumssteuer und bietet weder genügend Flexibilität, um alle Verpflichtungen für diese Siedlungen und Programme zu übernehmen, noch die Möglichkeit, Wohnungsneubau in Betracht zu ziehen.
Regierungsvertreter stellten sich auf den Standpunkt, der Markt benötige mehr Freiheiten, wenn er erschwingliche Mietwohnungen anbieten soll – und eines der größten Hindernisse bilde die Mietpreisbindung, die einige Bestände in Toronto preisgünstig beließ. Das *Landlord and Tenant*-Gesetz wurde durch das *Tenant Protection*-Gesetz ersetzt, das, in einer Orwell'schen Wendung, den Vermietern mehr Macht verschaffte und in jeder Hinsicht die Mietpreisbindung abschaffte. Zudem hob die Provinzregierung das *Rental Housing Protection*-Gesetz auf, welches bestimmte, dass Mietwohnungen, die durch Abriss oder Umwandlung vom Markt verschwanden, ersetzt werden müssen. Wohnungsaktivisten waren entsprechend nicht überrascht, als nur eine handvoll neuer Mietwohnungen gebaut wurde (und zwar im oberen Preissegment), während es gleichzeitig zu einem Nettoverlust an Mietwohnungen in der Stadt kam.
Zum größten Wohnungsdefizit im niedrigen Marktsegment kam es in Toronto in den späten 1990er Jahren. Ohne die Unterstützung der Bundesregierung war die Stadt bei der Abwehr dieser Not auf sich alleine gestellt. Die Stadt reagierte, indem sie Programme zusammenschusterte, die Steuernachlässe auf

Grundbesitz gewährten, auf Erschließungsgebühren verzichtete und stadteigenes Land als Anreiz zum Bau erschwinglicher Wohnungen anbot. Es war also weniger so, dass, wie Dreier und Hulchanski (1993) angeregt hatten, die USA von Kanada lernte, als vielmehr, dass Toronto gezwungen war, in die USA zu schauen, um zu lernen wie man kommunale Programme mit dem Ziel zusammenflickt, erschwinglichen Wohnraum zu fördern. Das städtische *Let's Build*-Programm erzielte mit diesem Modell seit den späten 1990er Jahren begrenzte Erfolge. Allerdings wurden nur einige Hundert Wohneinheiten errichtet und nicht die Tausenden, die mit Unterstützung der Bundesregierung noch in früheren Dekaden gebaut werden konnten. Aktivisten streiten weiterhin für übergreifende Programme, die anstelle des gegenwärtigen Stückwerks aufgelegt werden sollen.
Einige der von Aktivisten in den letzten zehn Jahren unternommenen Anstrengungen, den Wohnungsbau wieder auf die nationale Agenda zu bringen, zeichnet Michael Shapcott (2004) nach. Zu diesen Bemühungen zählt die Arbeit des *Toronto Disaster Relief Committee* (TDRC), das es geschafft hat, Obdachlosigkeit in Toronto als Katastrophe zu deklarieren – eine entsprechende Erklärung wurde von den Vertretern der Großstädte auf dem kanadischen Städtetag 1998[4] angenommen. TDRC hat darüber hinaus 1999 eine Kampagne unter dem Titel *One Percent Solution* gestartet, die darauf hinweist, dass die kanadische(n) Regierung(en) gerade ein Prozent ihres jeweiligen Haushalts für Wohnungsbau und auf den Wohnungsbau bezogene Dienste verwenden. TDRC argumentiert, dass mit der Verdoppelung dieses Betrages (also eines weiteren Prozentes) ausreichend Mittel zur Verfügung stünden, um umfassende Wohnungsbauprogramme aufzulegen, die sicherstellen können, dass Kanadier aller Einkommensgruppen adäquaten Wohnraum erhalten.
National und lokal gewinnen diese Kampagnen an Fahrt, und die Regierungsspitzen *sprechen* wieder über die Möglichkeit sozialen Wohnungsbaus. Gleichwohl fehlt es noch an Fördermitteln – auch der jüngste nationale Haushalt verliert nur wenige Worte zum Wohnungsbau. Wenn es unter der gegenwärtigen konzernfreundlichen liberalen Regierung in Ottawa überhaupt Hoffnung gibt, dann liegt sie in Strategien, die in ihrem Ansatz denen der 1940er Jahre ähneln. Wie ihre Vorgänger in der *Citizens' Housing and Planning Association* haben die Wohnungsaktivisten des 21. Jahrhunderts Verbindungen zu Geschäftsinteressen hergestellt, um adäquaten Wohnungsbau zu fordern. Wegen dieser Interaktionen zwischen Aktivisten und Geschäftswelt hat sich die Handelskammer von Toronto der Forderung nach neuen Wohnungsbauprogrammen mit dem Argument angeschlossen, dass sie notwendig für den Standort Toronto in der Weltmarktkonkurrenz sind. Elyse Allen (2004) hält fest,

4 Big Cities Mayors' Caucus of the Canadian Federation of Municipalities

Copyrighted material

Toronto werde »ohne erweiterte Investitionen in die städtische Infrastruktur unfähig sein, den Konkurrenzvorteil zu erhalten« (231). Um ihren Standpunkt zu verdeutlichen, hält die Handelskammer (2004) fest.

> *»Affordable housing is one of the major factors in creating an attractive, livable and competitive city. […] A lack of affordable housing often leads to other social problems, including homelessness and crime, as well as a general deterioration of the quality of city life. Among many other problems, it has important consequences for the desirability of Toronto as a tourist destination and major convention centre. Ultimately, it affects the success of all businesses in the Toronto area and our collective opportunities as employees and citizens«* (324f).

Obwohl Kanadier gerne glauben, dass ihnen Gerechtigkeitsfragen wichtiger sind als ihren südlichen Nachbarn, scheint es, als könne zumindest im Feld des Wohnungsbaus soziale Gerechtigkeit nur dann wieder verfolgt werden, wenn das auch gut fürs Geschäft und die Wirtschaft ist.

(aus dem Kanadischen von Jens Sambale und Volker Eick)

Literatur

Allen, E. 2004: The Business Case for Affordable Housing. In: Hulchanski/Shapcott (eds.): Finding Room: Policy Options for a Canadian Rental Housing Strategy. S. 231-236.
Anderson, G. 1992: Housing Policy in Canada. Lecture Series. Vancouver: Centre for Human Settlements, University of British Columbia.
Carver, H. 1948: Houses for Canadians. A Study of Housing Problems in the Toronto Area. Toronto: University of Toronto Press.
Caulfield, J. 1994: City Form and Everyday Life: Toronto's Gentrification and Critical Social Practice. Toronto: University of Toronto Press.
Committee to Enquire into Housing Conditions in Several Areas in Toronto 1943: Report of the Lieutenant-Governor's Committee on Housing Conditions in Toronto. Toronto: Hunter-Rose.
Cooper, M./Rodman, M. 1992: New Neighbours. A Case Study of Cooperative Housing in Toronto. Toronto: University of Toronto Press.
Cooper, M./Rodman, M. 1994: Cultural and Spatial Boundaries. Cooperative and Non-Profit Housing in Canada. In: Architecture and Behavior, 10/2, S. 123-138.
Dreier, P./Hulchanski, D. 1989: The Role of Nonprofit Housing in Canada and the United States. In: Housing Policy Debate, 4/1, S. 43-80.
Fraser, G. 1972: Fighting Back. Urban Renewal in Trefann Court. Toronto: Hakkert.
Goldblatt, M. 2004: The Role of the Co-operative Housing Sector in Creating Affordable Housing. In: Hulchanski/Shapcott (eds.): Finding Room: Policy Options for a Canadian Rental Housing Strategy. S. 357-366.
Goldrick, M. 1980: The Anatomy of Urban Reform in Toronto. In: Rousseopoulos, D. (ed.): The City and Radical Social Change. Montreal: Black Rose. S. 260-282.
Hall, Peter 1988: Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century. Cambridge, USA: Blackwell.
Hulchanski, D. J. 2004: How Did We Get Here? The evolution of Canada's exclusionary housing system. In: Hulchanski/Shapcott (eds.): Finding Room: Policy Options for a Canadian Rental Housing Strategy. Toronto: University of Toronto Press. S. 179-183.
Hulchanski, D.J./Shapcott, M. 2004: Introduction: Finding Room in the Housing System for All Canadians. In: Hulchanski/Shapcott (eds.): Finding Room: Policy Options for a Canadian Rental Housing Strategy. S. 3-12.
Jackson, A. 1968: Apartments: Regent Park South, Toronto. In: Canadian Architect (September). S. 62-74.
Keller, S. 1968: The Urban Neighborhood: A Sociological Perspective. New York: Random House.
Magnusson, W. 1983: Toronto. In: Magnusson, W./Sancton, A. (eds.): City Politics in Canada. Toronto: University of Toronto Press.
McHugh, P. 1989: Toronto Architecture: A City Guide. Toronto: McClelland and Stewart.
Rose, A. 1958: Regent Park: A Study in Slum Clearance. Toronto: University of Toronto Press.
Rose, A. 1980: Canadian Housing Policies 1935-1980. Toronto: Butterworths.
Sewell, J. 1993: The Shape of the City: Toronto Struggles with Modern Planning. Toronto: University of Toronto Press.
Shapcott, M. 2004: Where are we going? Recent Federal and Provincial Housing policy. In: Hulchanski/Shapcott (eds.): Finding Room: Policy Options for a Canadian Rental Housing Strategy. S. 185-210.
Skelton, I. 1986: The Geographic Distribution of Social Housing in Ontario, Canada: Comparing Public Housing and Locally Sponsored, Third Sector Housing. In: Housing Studies, 1/1/2, S. 189-206.
Skelton, I. 2002: Supporting Identity and Social Need: The Many Faces of Co-op Housing. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives.
Toronto Board of Trade 2004: Affordable, Available, Achievable: Practical Solutions to Affordable Housing Challenges. Toronto.
Wolfe, M. 1998: Canadian Housing Policy in the Nineties. In: Housing Studies, 13/1, S. 101-120.

Copyrighted material

Jenseits des Neuen Paternalismus: Eine Antwort des Dritten Sektors auf Unterbeschäftigung im öffentlichen Wohnungsbau

Im September 2004 kündigte die Chicagoer Wohnungsbaubehörde (*Chicago Housing Authority* - CHA) neue Richtlinien für Mieter des öffentlichen Wohnungsbaus an, die darauf gehofft hatten, in die unter HOPE VI geschaffenen sozial durchmischten Siedlungen einziehen zu können. Unter anderem enthält der *Minimum Tenant Selection Plan*, der die Kriterien für den Einzug in diese Siedlungen festgelegt, neue Beschäftigungsanforderungen, die anordnen, dass jeder Haushaltsvorstand mindestens 30 Stunden in der Woche arbeitet. Andere Haushaltsangehörige im Alter von 18 bis 62 Jahren müssen entweder ebenfalls beschäftigt sein oder an 30 Stunden in der Woche Programme mit den Inhalten Bildung, selbständige Lebensführung oder Grundfertigkeiten besuchen.

Die neuen Viktorianer

Mit dem so genannten *Tough-love* Ansatz – zur »Durchbrechung des Kreislaufes der Abhängigkeit«, so Terry Peterson (Geschäftsführer der CHA)[1] – rechtfertigt und unterstützt die CHA damit die Tendenz zum Neuen Paternalismus in der Sozialpolitik, der dazu auffordert, der Überwachung zur Reduzierung von Armut eine größere Rolle zu geben (Mead 1997). Mit der Anordnung, dass Mieter an Programmen für Beschäftigungsaufnahme bzw. zur Erlangung der Beschäftigungsfähigkeit teilnehmen müssen, wenn sie Zugang zum öffentlichen Wohnungsbau haben wollen, verlängert der CHA-Plan die Logik der *Workfare*-Programme in die Sphäre der staatlichen Wohnraumversorgung hinein. Dies zu einer Zeit, in der sich die US-Ökonomie in einer Phase der Erholung befindet, ohne neue Arbeitsplätze zu schaffen, in der die Arbeitslosenrate steigt und die Arbeitgeber zunehmend auf Gelegenheitsbeschäftigungsverhältnisse bauen.

Der CHA-Plan kann aus einer Vielzahl von Gründen kritisiert werden: Erstens mangelt es der Wohnungsbaubehörde an einer durchdachten Strategie zur Erschließung des Arbeitskräftepotentials, die die Bewohner bei der Erreichung der aufgestellten Ziele unterstützt. In Ermangelung einer solchen Arbeitsmarktinterventions- und Inklusionsstrategie, wird die überwiegende Mehrheit der Bewohner an den Rändern des Arbeitsmarktes verbleiben, wo sie letztlich immer von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht ist. Zweitens geht der Plan unzureichend auf die bestehenden Arbeitsmarktbedingungen ein. Die Schwäche der US-Ökonomie, die veränderte Nachfrage der Arbeitgeber nach Niedriglohnarbeitern und die Demontage beruflicher Aufstiegspfade in Arbeitsverhältnisse, die einen Lohn bieten könnten, mit dem man eine Familie ernähren kann, lassen eine solch uniforme (*one-size-fits-all*) Politik fragwürdig erscheinen. Einfach nur stete Beschäftigungsverhältnisse für Mieter des öffentlichen Wohnungsbaus anzuordnen, trägt nichts zur Verbesserung der Bedingungen bei, unter denen Arbeitskräfte nachgefragt werden und denen Arbeitssuchende ausgesetzt sind. Es ist naheliegend, dass eine solche Politik in Zeiten wachsender Arbeitslosenzahlen nur zu einer Verlängerung der Schlange auf dem Arbeitsmarkt führt. Dem Plan liegt drittens die Annahme zu Grunde, dass *Workfare*-Programme tatsächlich zu einer unabhängigen Lebensführung verhelfen. Stattdessen werden sie mit der drangvollen Enge im Niedriglohnsektor und dem Kanalisieren Arbeitssuchender in (Gelegenheits)Arbeitsplätze ohne Zukunft verbunden (Solow 1998; Peck/Theodore 2000).

In den Beschäftigungsanforderungen der CHA hallt also der *Neue Paternalismus* deutlich nach – ein zunehmend einflussreicher Ansatz der Sozialpolitik in den USA. Nach dem führenden Vertreter des *Neuen Paternalismus*, Lawrence M. Mead, tendiert der Staat dazu, »das Leben der armen Bürger, die häufig von ihm abhängig sind, oftmals als Gegenleistung für ihre Unterstützung, zu überwachen« (Mead 1997: 1). Diese »angehende Überwachung der Abhängigen« (ebd.: 1) erfolgt durch »neue Überwachungstaktiken« (21), mit denen »Verhaltensregeln durch den Staat erzwungen werden« (22). Die Beschäftigungsanforderungen der CHA sind eine solche Taktik. Sie sind, mit Meads Worten, ein »Vollstreckungsinstrument«, mit dem »die Sozialleistungen, von denen die Menschen abhängen, als Hebel benutzt werden, um deren Fügsamkeit zu erzwingen.« Auf diese Weise wird »schlechtes Betragen nicht nur bestraft, sondern »durch die Kontrolle des Staates verhindert« (5).

Ob man so ein Vorgehen als effektiv betrachtet, hängt davon ab, welches Ziel damit verfolgt wird. Wenn der Zweck dann liegt, an die Mittelklassehaushalte, die erwägen in die sozial durchmischten Siedlungen zu ziehen, ein Signal zu senden, dann ist die Botschaft vielleicht angekommen. Um das Konzept sozial durchmischter Siedlungen zu einem Erfolg zu machen, müssen die Haushalte, die auf dem Wohnungsmarkt eine Wahl haben – obere Einkommensgruppen –, dazu bewogen werden, in die neuen Siedlungen der CHA zu ziehen. Wenn stattdessen aber das Ziel solcher Instrumente dann liegt, für die Mieter des öffentlichen Wohnungsbaus die Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt signifikant zu verbessern, dann wird diese Politik voraussichtlich scheitern. Wie Charles Levesque von der CHA bemerkt, »Zu lange schon wird von ihnen [den Mietern

1 In einigen Siedlungen sind zudem Drogentests obligatorisch und es gibt Vorgaben dazu, was eine gute Haushaltsführung ausmache.
2 Zit. in: Chicago Tribune, 22. September 2004.

Copyrighted material

Nik Theodore

Chicago

des öffentlichen Wohnungsbaus] nichts mehr erwartet. Das schafft einen Kreislauf der Abhängigkeit, und diesen Kreislauf wollen wir durchbrechen.«[9] Die logische Schlussfolgerung lautet, dass das Unterbeschäftigungsproblem, dem sich die Mieter der CHA gegenübersehen, eher aus einem Mangel staatlicher Ansprüche (à la Mead) resultiert als aus mangelnder Arbeitskraftnachfrage, unzulänglicher Ausbildung und schlecht funktionierender Netzwerke zur Unterstützung der Arbeitsplatzsuche. Doch selbst wenn man eine solche Begründung für bare Münze nimmt, muss sich die CHA mit der Tatsache auseinandersetzen, dass die Arbeitslosenquote in einigen Siedlungen bei über 90 Prozent liegt (Chicago Tribune 2004), während es an unbefristeten Einstiegsarbeitsplätzen mangelt. Selbstverständlich können unter solchen Umständen Überwachungsmethoden angewendet werden, doch sie werden weniger den Weg in dauerhafte Beschäftigung ebnen, als die Mieter des öffentlichen Wohnungsbaus vielmehr entmutigen.

Eine Alternative: *Stepping up Chicago*

Im Gegensatz zum *Workfare*-Ansatz der CHA bei der Bekämpfung hoher Arbeitslosigkeit unter ihren Mietern entwickelt sich im *Supportive Housing*- oder Nonprofit-Wohnungsbaubereich ein alternativer Ansatz. Diese Wohnungsbauorganisationen suchen eher nach Strategien zur Verbesserung der Beschäftigungsaussichten ihrer Mieter, statt sie in Pflichtarbeitsmaßnahmen zwingen. Dazu gehört auch, dass sie eine aktive Rolle bei der Unterstützung ihrer Mieter mit Blick auf Beschäftigungsaufnahme und Karriereentwicklung übernehmen. Doch geraten sie bei Entwicklung und Implementierung aktiver Arbeitsmarktprogramme selbst in eine heikle Situation (vgl. Eick/Mayer/Sambale 2003; Mayer 2003a). Einerseits reagieren diese Nonprofits auf das ausdrückliche Bedürfnis ihrer Klienten nach Arbeitsaufnahme. Andererseits operieren Beschäftigungsprogramme von Nonprofits auf der Grundlage bestehender Arbeitsmarktbedingungen und kanalisieren Arbeitssuchende in die untersten Arbeitsmarktsegmente, während sie gleichzeitig mit ihrem sozialen Auftrag in Konflikt geraten und dazu dienen, den regressiven Marktfundamentalismus der gegenwärtigen Beschäftigungspolitik zu legitimieren (vgl. Cooney 2003; Grell 2003; Mayer 2003b).
In Post-Wohlfahrtsstaatszentren müssen sich die Niedriglohnarbeiter mit der wachsenden Auslieferung an die Marktmächte ohne die Unterstützung durch ein robustes Sicherheitsnetzes begnügen. Auf dem Arbeitsmarkt bedeutet dies Abhängigkeit von schlecht entlohnten und entgarantierten Arbeitsplätzen, die nur sehr geringe Aussichten auf Aufwärtsmobilität bieten.

9 Zit. in: Christian Science Monitor, 5. Oktober 2004

Die Demontage der Unterstützungsleistungen auf dem Arbeitsmarkt hat die Nonprofit-Wohnungsbauanbieter in der Beschäftigungsförderung dazu gebracht, neue Strategien auf ihre Mieter anzuwenden. Das stärkere Engagement in Beschäftigungsfragen gilt als Schlüsselkomponente im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes im Kampf gegen die Grundursachen von Obdachlosigkeit sowie als wichtiges Mittel, mit dem die Mieter in den betreuten Siedlungen ihre Lebensqualität verbessern können.
Da allerdings die Mehrzahl der den Mietern zugänglichen Arbeitsplätze als gering entlohnte Sackgassentätigkeiten bezeichnet werden müssen, die weder sinnvolle Qualifikationen vermitteln noch Aufstiegsmöglichkeiten bieten, müssen sich die Mieter zusätzlich neue Fertigkeiten aneignen.
Zur Vermittlung solcher Fertigkeiten hat die *Corporation for Supportive Housing* (eine Koalition von Wohnungsbauorganisationen, die versucht die Obdachlosigkeit zu bekämpfen) Fördermittel zur Konzeption und Implementierung des *Stepping Up*-Programm und der Pilotinitiative *Stepping Up Chicago* erhalten.
Das Ziel von *Stepping Up* liegt in der Identifizierung möglicher Berufspfade, die mit Einstiegspositionen beginnen und die Arbeiter auf Arbeitsplätze mit Karriereaussichten und einem *living wage* vorbereiten sollen. Die *Corporation for Supportive Housing* (CSH) und ihre Partnerorganisationen haben verschiedene denkbare Berufspfade (*Target Occupational Pathways* – TOPs) ermittelt, die folgenden Kriterien gerecht werden müssen. Sie sind a) attraktiv für die Mieter; stehen b) Arbeitssuchenden zur Verfügung, die zwar einige Arbeitserfahrung haben, unter Umständen aber auch längere Phasen von Erwerbslosigkeit kennen; und c) jenen Aufstiegsmöglichkeiten bieten, die bereit sind, Fort- und Weiterbildungen an *Community Colleges* oder anderen Bildungseinrichtungen zu belegen.
Im Folgenden werden Ergebnisse einer Untersuchung zu Berufspfaden (TOPs) im Bereich Soziale Dienstleistungen vorgestellt. Dabei werden Berufspfade nach folgenden Kriterien evaluiert: Eignung für Arbeitssuchende mit Schulabschluss (bzw. dem Plan, einen zu erwerben) sowie das Interesse, eine Karriere im Bereich Soziale Dienstleistungen zu verfolgen.
Der folgende Überblick liefert: a) Eine Typologie und ein Profil der gegenwärtigen Einstellungsverfahren bei Nonprofit-Wohnungsbauorganisationen; b) einen Überblick über Einstellungsvoraussetzungen, Aufgaben, Löhne und Arbeitsbedingungen in denjenigen Berufsfeldern, die Einstiegspositionen für diesen Berufspfad bieten; und c) eine Einschätzung dazu, ob und unter welchen Bedingungen das *Stepping Up*-Programm am effektivsten bei der Vorbereitung von Arbeitssuchenden auf Beschäftigung ist.
Die verschiedenen Berufe in diesem Berufspfad werden unter der breit gefassten Kategorie »Sozialdienstleistungsassistent« gruppiert. Darunter fallen

Copyrighted material

Einstiegspositionen
- Gehilfe des Fallmanagers (*Case Manager Aide*)
- Gehilfe des Beraters (*Counselor Assistant*)
- Gehilfe im Bereich Soziale Dienste (*Social Services Aide*)
- Programmbeobachter (*Program Monitor*)
- Mitarbeiter im Empfangsbereich (*Front Desk Clerk*)

Weiterführende Stellen
- Koordinator im Bereich Mieterservice (*Resident Services Coordinator*)
- Berater in Fragen der Alltagsorganisation (*Life Skills Counselor*)
- Berater für Jugend- und andere Gruppen (*Peer Counselor*)
- Hausmeister (*House Manager*)

Es wurden eine Reihe von Interviews mit Personalchefs, Geschäftsführern, Abteilungsleitern und Sozialarbeitern im Nonprofit-Wohnungsbau und bei anderen Gemeindeeinrichtungen geführt, um sowohl die Eigenschaften des *Social Service* TOP bewerten zu können, wie auch die Wahrscheinlichkeit, dass das *Stepping Up*-Programm Arbeitssuchenden und Arbeitgebern zu Gute kommt. In diesen Interviews wurden die Befragten gebeten, mögliche Einstiegspositionen im Sozialdienstleistungsbereich und die folgenden Punkte zu kommentieren:

- Arbeitsanforderungen, Qualifikationsniveau und Barrieren bei der Beschäftigungsaufnahme
- Aufgabenprofil und Verantwortungsumfang der zu besetzenden Stellen
- Lohn- und Arbeitsbedingungen
- Beförderungs- und Karriereaussichten
- Personalbeschaffungsverfahren/Stellenbesetzungsverfahren
- Angebot an Weiterbildungsmöglichkeiten

Der folgende Abschnitt fasst die unterschiedlichen Typen von Beschäftigungssystemen zusammen, um einerseits die Einstellungspraxis der Nonprofit-Wohnungsunternehmen bei Eintrittspositionen und andererseits den Umfang interner Beförderungsmöglichkeiten – jeweils im Bereich Soziale Dienste – nachvollziehen zu können.

Interne Arbeitsmärkte in Supportive Housing Organizations

Organisationen, die betreutes Wohnen anbieten, kennen verschiedene Methoden zur Stellenbesetzung, die externe Anwerbung und interne Beförderung unterschiedlich kombinieren. Interviews in Chicago dienten der Identifizierung der gängigsten Methoden bei der Stellenbesetzung im Bereich Soziale Dienste. Die Aufgabe bestand in der Ermittlung bestehender Anstellungssysteme (bekannt als »interne Arbeitsmärkte«), um die Mechanismen der Arbeitskräfterekrutierung und die bestehenden Beförderungsmöglichkeiten zu ermitteln sowie zu prüfen, ob Weiterqualifizierung nach dem *Stepping Up*-Prinzip die Leistung der Organisation und die Möglichkeiten zu interner Beförderung verbessern kann. In allen untersuchten Fällen unterscheiden sich die Ausgangsbedingungen der jeweiligen Arbeitssuchenden und die Möglichkeiten für interne Beförderungen.

Das bestehende Beschäftigungssystem einer gegebenen Organisation hängt – zumindest teilweise – von verfügbaren Fördermitteln, dem Bedarf der Anwohner und Klienten nach Sozialen Diensten sowie dem Angebot an solchen Dienstleistungen ab. Einige Organisationen bieten professionalisierte Sozialdienstleistungsfunktionen und stellen Universitätsabsolventen als Sozialarbeiter und Fallmanager mit umfangreichen Arbeitserfahrungen ein. Sie entscheiden sich dagegen, Einstiegspositionen im Bereich Soziale Dienste zu schaffen und suchen daher außerhalb ihrer Organisationen nach Mitarbeitern.

Andere Organisationen – typischerweise die mit dem geringsten Fördervolumen – sind bei der Erbringung ihrer Dienstleistungen auf niedrig entlohnte Arbeiter in Einstiegspositionen angewiesen. Entsprechend neigen diese Organisationen dazu, (ehemalige) Anwohner und Programmteilnehmer in Einstiegspositionen zu beschäftigen.

Eine dritte Gruppe von Organisationen mischt die oben genannten Rekrutierungsverfahren. Ihre Mitarbeiter kommen sowohl von außen wie aus der Organisation selbst und beschäftigen Arbeiter sowohl auf hoch- wie niedrigdotierten Posten.

Modell 1
Externe Rekrutierung:
Einstellung von Fachleute außerhalb der Organisation

Copyrighted material

Die Typologie beschreibt diese drei internen Arbeitsmärkte genauer und stellt für jeden Fall ein entsprechendes Diagramm zur Verfügung, dass sowohl die internen Karrieresteiern wie die Ein- und Ausstiegspunkte der jeweiligen Berufe darstellt. Die Schlüsselkennzeichen jedes internen Arbeitsmarkts werden kurz zusammengefasst und die Funktionsweise des Beschäftigungssystems beschrieben, sie werden abschließend mit Blick auf die Zielsetzung von *Stepping Up* untereinander verglichen.

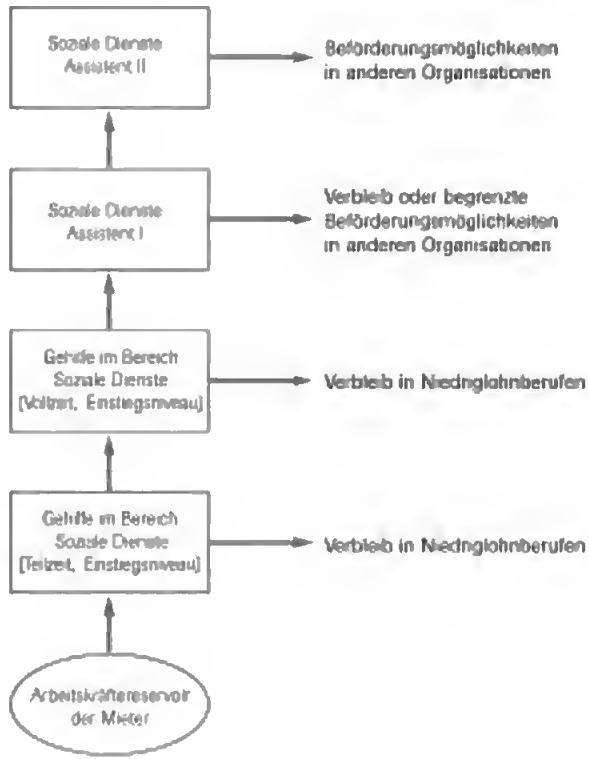
Schlüsselkennzeichen

- Einstiegspunkt in die Organisation: durch professionelle Position (z.B. Sozialarbeiter)
- Anforderungen: hoch, umfassend
- Lohn: hoch
- Beförderungsmöglichkeiten: keine, Beförderung erfolgt außerhalb der Organisation
- Weiterqualifizierung: keine
- Fluktuation: gering

Zusammenfassung

In Organisationen, die nach Modell 1 arbeiten, sind für Soziale Dienste keine Einstiegspositionen vorgesehen. Hier werden Sozialdienstleistungsexperten, die mindestens über einen Hochschulabschluss (*Bachelor*) und über Arbeitserfahrung verfügen, beschäftigt; sie übernehmen eine Vielzahl von Assessment- und Beratungsaufgaben. Soweit es in diesen Organisationen Einstiegsarbeitsplätze gibt – eingeschlossen solche, die den Pflichten im Bereich Soziale Dienstleistung ähneln –, dann werden auch diese nicht über einen internen Arbeitsmarkt abgedeckt. Vielmehr werden diese Aufgaben, abhängig von der jeweiligen Organisation, durch Firmen, die Facility Management anbieten, durch Sicherheitsunternehmen oder durch Instandhaltungsfirmen übernommen. Manager treffen entsprechende Personalentscheidungen vor dem Hintergrund, dass sie diese Aufgabenbereiche nicht als Teil ihres Dienstleistungsprofils betrachten. Entsprechend müssen Mitarbeiter im Bereich Soziale Dienste wenn sie auf der Karriereleiter weiterkommen wollen, sich um Arbeit bei vergleichbaren Organisationen (aber mit anders strukturierten internen Arbeitsmärkten), bei staatlichen oder kommunalen Einrichtungen oder im Privatsektor bemühen.
Bezüglich der TOP-Ziele sind die internen Arbeitsmärkte solcher Organisationen geschlossen, denn es existieren keine Einstiegspositionen und höher dotierte Stellen setzen eine umfangreiche Ausbildung und Arbeitserfahrung voraus.

Modell 2
Interne Rekrutierung:
Stellenbesetzung aus dem eigenen Klientenreservoir



Copyrighted material

Schlüsselkennzeichen

- Einstiegspunkt in die Organisation: durch Teilnahme an Sozialdienstleistungsprogrammen
- Anforderungen: niedrig
- Lohn: niedrig
- Beförderungsmöglichkeiten: innerhalb der Organisation durch zusätzliche Qualifizierung und Förderung; Aufstiegsmöglichkeiten bei anderen Arbeitgebern
- Weiterqualifizierung: betriebliche Weiterbildung
- Fluktuation: sehr hoch

Zusammenfassung

In Organisationen, die nach Modell 2 arbeiten, kann die Beschäftigung im Bereich Soziale Dienste umfangreichen Gebrauch von Beschäftigten in Einstiegspositionen machen. Beschäftigte in Einstiegspositionen, die überwiegend über keine Arbeitserfahrung im Feld sozialer Dienstleistungen verfügen, unterstützen Sozialarbeiter, Fallmanager und Leitende Angestellte bei der Erfüllung ihrer sozialen und pflegenden Tätigkeiten für die Klienten. Beschäftigte auf Einstiegspositionen werden direkt aus den Programmen der Organisation rekrutiert. Diese Einstellungspraxis ist von der Philosophie getragen, dass die unmittelbare, gelebte Erfahrung zugleich eine notwendige Vorbereitung auf zukünftige Verantwortlichkeiten und Herausforderungen im Job darstellt. Sobald die Beschäftigten ihre Fähigkeit unter Beweis gestellt haben, Verantwortung zufriedenstellend tragen zu können, und sobald eine höherrangige Position verfügbar wird, öffnen sich entsprechend Beförderungsmöglichkeiten innerhalb der Organisation. Beschäftigte, die einfache Einstiegspositionen hinter sich gelassen haben, kommen auch für Beförderungen bei anderen *Community*-basierten Sozialdiensten in Frage. Arbeitssuchende, die zuvor nicht Programmteilnehmer waren, sind von Einstiegspositionen im Sozialdienstleistungsbereich dieser Organisationen ausgeschlossen.

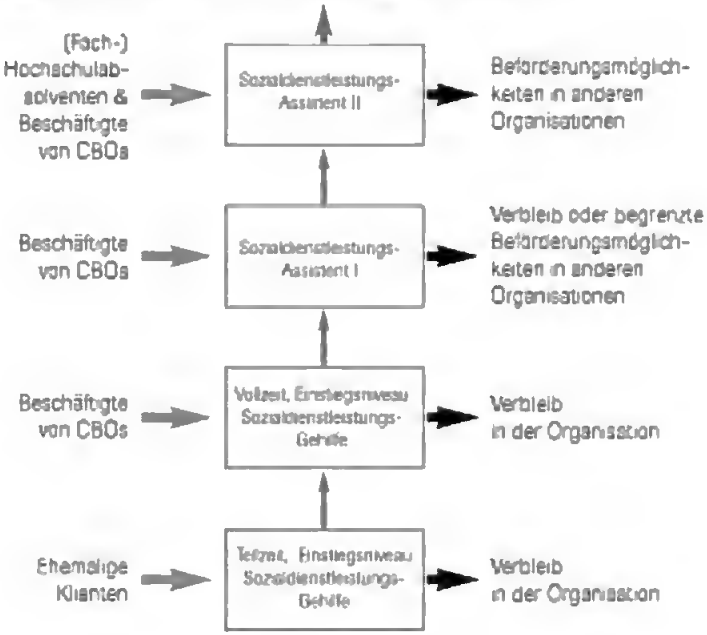
Bezüglich der TOP-Ziele können die internen Arbeitsmärkte dieser Organisationen überwiegend als geschlossen bezeichnet werden, denn Beschäftigte in Einstiegspositionen werden ausschließlich direkt aus dem Reservoir der Meter und Programmteilnehmer rekrutiert. Allerdings bestehen Möglichkeiten zur Weiterqualifizierung von Beschäftigten, wenn sie bereits in der Organisation beschäftigt sind; so sollen gleichzeitig ihre Leistung auf den bestehenden Arbeitsplätzen verbessert und ihre Aussichten auf Beförderung erhöht werden. In einigen Fällen sind die Arbeitsprofile allerdings so eng gefasst, dass Weiterbildungsmöglichkeiten ausgeschlossen sind. In anderen Fällen besteht die Möglichkeit, die Arbeitsanforderungen so auszuweiten, dass sich für Beschäftigte, die Weiterbildung im Bereich Soziale Dienste unter *Stepping Up* erhalten haben, Beförderungsmöglichkeiten ergeben.

Nik Theodore

Chicago

Modell 3

Gemischter Zugang:
Besetzung von außen mit begrenzter interner Beförderung



Schlüsselkennzeichen

- Einstiegspunkt in die Organisation: über Einstiegspositionen und Expertenjobs
- Anforderungen: niedrig
- Lohn: niedrig
- Beförderungsmöglichkeiten: innerhalb der Organisation durch zusätzliche Qualifizierung und Förderung; Aufstiegsmöglichkeiten bei anderen Arbeitgebern
- Weiterbildung: betriebliche Weiterbildung
- Fluktuation: hoch

Copyrighted material

Zusammenfassung

In Organisationen, die nach Modell 3 arbeiten, sind die Sozialen Dienste sowohl mit Beschäftigten auf Einstiegs- wie auf Expertenpositionen besetzt. Beschäftigte in Einstiegspositionen assistieren Sozialarbeitern, Fallmanagern und klinischem Personal bei einer Vielzahl von sozialen Diensten. Diese Arbeiter werden von anderen Organisationen rekrutiert (typischerweise Personen, die quasi-professionelle Positionen innehaben), von Fach- und Berufshochschulen und aus dem Reservoir der Programmteilnehmer. Innerhalb der Organisation bestehen nur begrenzte Aufstiegsmöglichkeiten, doch bieten andere Einrichtungen Karrierepfade. Dennoch – ohne Aus- und Weiterbildung machen die Arbeiter oft reine Seitwärtsbewegungen zu anderen Organisationen; häufig deshalb, weil Mittelkürzungen, Stellenstreichungen oder burn-out-Gefühle die Mitarbeiter zum Stellenwechsel zwingen. Entsprechend selten ziehen solche Veränderungen einen signifikanten Lohn- oder Verantwortungszuwachs nach sich.
Hinsichtlich der TOP-Ziele ist der interne Arbeitsmarkt in diesen Organisationen als offen zu charakterisieren. Es besteht eine Vielzahl an Einstiegsmöglichkeiten und von Beschäftigungskorridoren. Es gibt Weiterbildungsgelegenheiten für Einstiegsarbeiter, die deren Arbeitsleistung verbessert und die Zahl der Jobs, für die sie sich qualifizieren können, erhöht.

Interne Arbeitsmärkte im Vergleich

Der Aufbau der internen Arbeitsmärkte in den von uns untersuchten Wohnungsbauorganisationen entspricht im Großen und Ganzen einem der oben dargestellten Idealtypen. Kein interner Arbeitsmarkt ist perfekt, stellt aber der jeweiligen Organisation einen Rahmen zur Verfügung, innerhalb dessen Personalentscheidungen getroffen und Jobfunktionen gestaltet werden können – trotzdem bleiben einige Probleme hinsichtlich der Rekrutierungspraxis, mit Blick auf die Verweildauer am jeweiligen Arbeitsplatz und bei der Beförderung ungelöst. Möglicherweise kann die Qualifizierungs- und Beförderungsstruktur, die die *Corporation for Supportive Housing* entwickelt hat, den Organisationen einen Ausweg aus den anhaltenden Problemen bei der Stellenbesetzung weisen – selbst dort, wo ein relativ geschlossenes Beschäftigungssystem besteht. Dieser Abschnitt prüft entsprechend Möglichkeiten zur beruflichen Qualifizierung von Mietern mit dem Ziel, ihre Aussichten auf Beschäftigung und Beförderung im Bereich Soziale Dienste zu verbessern.
Personalabteilungsleiter und andere höher dotierte Manager sind mit dem Einstellungssystem ihrer Organisation insgesamt zufrieden. Keiner der Interviewpartner signalisierte, dass das Einstellungssystem im Bereich Soziale Dienste umgestaltet werden solle – selbst dann nicht, wenn Schwierigkeiten bei der Einstellung und Fluktuation von Beschäftigten deutlich angesprochen wurden. Daher sollte das *Stepping Up*-Programm auf die bestehenden Beschäftigungssysteme der jeweiligen Organisation zugeschnitten werden, auch dann, wenn die jeweiligen Programmmanager neue Qualifizierungs- und Beschäftigungsmodelle mit lokalen Organisationen erproben wollen. Das bedeutet zunächst einmal anzuerkennen, dass *Stepping Up* nicht in allen Fällen die unmittelbaren Bedürfnisse der Bewohner im betreuten Wohnsegment oder bei den Sozialen Diensten bedienen kann.
Am schwierigsten dürfte wohl die Struktur der internen Arbeitsmärkte des Modell 1 zu ändern sein, und es ist unwahrscheinlich, dass das *Stepping Up*-Programm so angepasst werden kann, dass es den Anforderungen dieser Organisationen gerecht wird. Es ist ein geschlossenes Modell, das auf hoch ausgebildete Experten angewiesen ist und für Bewerber Universitätsabschlüsse und Empfehlungsschreiben von sozialen Diensten, bei denen sie zuvor gearbeitet haben (sollen), voraussetzt. Sollten allerdings Organisationen, die diesem Modell folgen, sich entschließen können, betriebsintern Einstiegspositionen anzubieten, würden sie vermutlich ein auf solche Tätigkeiten vorbereitetes Reservoir an Arbeitskräften begrüßen.
Auch der in Modell 2 beschriebene Typ interner Arbeitsmärkte ist geschlossen, denn er ist auf Programmteilnehmer angewiesen, um die Einstiegspositionen zu besetzen. Vermutlich basiert eine solche Struktur auf philosophischen und praktischen Überlegungen, die sowohl den Verantwortungsbereich als Qualifikationsanforderungen an die Beschäftigten betreffen, ist aber wohl auch von den begrenzten Fördermitteln und den daraus resultierenden engen Finanzbudgets getragen. Die Spielräume bei der Lohnhöhe sind in diesen Organisationen begrenzt, und die Rekrutierung von Beschäftigten aus dem Reservoir der Programmteilnehmer ist ein Weg, niedrig entlohnte Arbeitsplätze kosten- und zeiteffektiv zu besetzen. Diese Organisationen müssen sich zwar mit dem Problem hoher Fluktuation auseinandersetzen, doch da das Klientenreservoir in den Programmen stetig aufgefüllt wird, ist auch das Fluktuationsproblem entschärft. Darüber hinaus äußerten die befragten Manager – angesichts der Zwänge, unter denen sie zu arbeiten gezwungen sind – sie könnten mit dieser Art von Stellenbesetzung im Bereich Soziale Dienste leben.
Daher könnte das *Stepping Up*-Programm denjenigen Beschäftigten zu Gute kommen, die innerhalb dieser Organisationen aufgestiegen sind, aber zusätzliche Aus- und Weiterbildung benötigen, wenn sie auf Arbeitsplätze gelangen wollen, die einen höheren Lohn, zusätzliche Verantwortlichkeiten und eine größere Arbeitsplatzzufriedenheit bieten.
Der in Modell 3 beschriebene interne Arbeitsmarkt verlässt sich gleichfalls auf Beschäftigte, die auf Einstiegspositionen in den Betrieb eintreten, um seiner Sozialdienstleistungsfunktion gerecht zu werden. Die Organisationen, die die-

Copyrighted material

sem Beschäftigungssystem folgen, sind nicht auf einen einzigen Rekrutierungskanal angewiesen, sondern haben einen offenen internen Arbeitsmarkt mit vielen Rekrutierungsmöglichkeiten.
Daher bestehen für das *Stepping Up*-Programm umfassende Möglichkeiten, sowohl die Arbeitsergebnisse dieser Organisationen wie die Qualifikation ihrer Arbeitskräfte zu verbessern.
Wie in anderen Bereichen sozialer Dienstleistungen sind die Einstiegspositionen bei diesen Organisationen von niedrigen Löhnen und hoher Fluktuation gekennzeichnet. Die Beschäftigten betrachten diese Arbeitsverhältnisse oft als Sackgassen, da sie zu selten relevante Lohnerhöhungen und berufliche Verbesserungen mit sich bringen. Entsprechend haben diese Organisationen Mühe, diese Arbeitsplätze zu besetzen, da die Arbeiter regelmäßig nach kurzen Beschäftigungsdauer kündigen und daher zusätzliches Geld in die Ausbildung und Einführung neuer Arbeitskräfte investiert werden muss. Ein entsprechend aufgelegtes Programm, das die Beschäftigten auf Einstiegspositionen im Bereich Soziale Dienste vorbereitet, könnte das doppelte Ziel erfüllen, einerseits die Effektivität der Organisation zu erhöhen und andererseits die Beschäftigungsmöglichkeiten der Mitarbeiter zu verbessern.

Assistenten im Bereich Soziale Dienste: Funktionen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten

Social services assistants oder Assistenten im Bereich Soziale Dienste arbeiten unter der Aufsicht von Sozialarbeitern, Programmadministratoren oder, in kleineren Organisationen, unter der Führung von Abteilungsleitern (z.B. Geschäftsführern). Die meisten Organisationen des betreuten Wohnens garantieren den Sozialdienstleistungsassistenten weit reichende Autonomie in ihren alltäglichen Aktivitäten. Diese Assistenten treffen sich regelmäßig mit ihren Dienstvorgesetzten, um neue Aufgaben abzusprechen sowie Informationen zu Fortschritten der Klienten zu erhalten, drängende Probleme zu diskutieren oder ihre eigene Arbeitsleistung zu besprechen. Da es für Assistenten im betreuten Wohnen üblich ist, sich außerhalb dieser Treffen nur sporadisch mit ihren Dienstvorgesetzten auszutauschen, legen die Arbeitgeber höchsten Wert auf Eigenschaften wie Vertrauen; die Fähigkeit, eigenverantwortlich zu arbeiten; selbständiger Umgang auch mit Detailinformationen; Verlässlichkeit und die Fähigkeit Aufgaben unabhängig auszuführen.
Assistenten im Bereich Soziale Dienste müssen ein Spektrum von Aufgaben abdecken, das sowohl den direkten Klientenkontakt wie die Aktenbearbeitung umfasst. Abhängig von dem Typus der Organisation und der Größe ihrer jeweiligen Sozialdienstabteilung, wird von den Assistenten erwartet, einige oder die meisten der folgenden Aufgaben und Funktionen wahrzunehmen.

Sozialdienstleistungsfunktionen
- Organisation und Durchführung von Gruppenaktivitäten (z.B. Freizeitprogramme, Gruppenversammlungen oder Gruppenausflüge)
- Prüfung der Anspruchsberechtigung von Klienten (Programme, Dienstleistungen)
- Durchsicht der Klientenakten, um sicherzustellen, dass z.B. Medikamente eingenommen und Arztbesuche eingehalten werden
- Unterstützung von Klienten bei Inanspruchnahme von Beratungs- oder anderen Diensten
- Aktenführung (Krankenakten, finanzielle Dokumente, Fallakten etc.)
- Überwachung und Verschriftlichung der Fortschritte der Klienten (Arbeits- und Entwicklungspläne)
- Unterstützung der Klienten beim Ausfüllen medizinischer Formulare und anderer Leistungsanträge
- Transportdienste arrangieren

Wohnfunktionen
- Überwachung der Gemeinschafts- und Gruppenflächen
- Abwicklung postalischer und persönlicher Kommunikation
- Kontrolle der Sicherheitssysteme
- Verstöße gegen die Hausordnung melden
- Betreten und Verlassen der Gebäude durch Bewohner und Besucher protokollieren

Zusätzlich zu diesen formalen Pflichten wird von den Assistenten im Bereich Soziale Dienste erwartet, dass sie wichtigen Aufgaben gerecht werden, die hoch entwickelte Fertigkeiten in zwischenmenschlichen Beziehungen verlangen (Konfliktmediation). Schlüsselpflichten, die auf diesen interpersonellen Kompetenzen beruhen umfassen:

Interpersonale Qualifikationen
- Streit schlichten
- Klienten emotionale Unterstützung anbieten
- durch Beobachtung Bedarfe der Klienten bewerten

Obwohl sich dies selten in der schriftlichen Arbeitsplatzbeschreibung der Sozialdienstleistungsassistenten findet, liegt in ihrer nachgewiesenen Fähigkeit, komplexe Beziehungen mit allen Klienten zu pflegen ein Schlüsselkriterium für deren Weiterbeschäftigung und Beförderung. Nach Auskunft mehrerer Abteilungsleiter und Vorgesetzter achten sie bei Vorstellungsgesprächen oder Beförderungen auf die Problemlösungskapazitäten der Beschäftigten, auf ihre

Copyrighted material

Fähigkeit, unter Druck Ruhe bewahren zu können, auf ihre Kommunikationsfähigkeit; Aufmerksamkeit gegenüber Details, Zuverlässigkeit; Einfühlungsvermögen etc. Während der Interviews haben Abteilungsleiter und Mitarbeiter der Personalstelle wiederholt die Bedeutung dieser Attribute betont, die ihnen als genauso wichtig (wenn nicht wichtiger) gelten, wie die funktionalen Aufgaben der Beschäftigten. In vielerlei Hinsicht befinden sich die Sozialdienstleistungsassistenten an der »Frontline« sozialer Dienstleistungen. Sie müssen sich im engen Klientenkontakt behaupten und dürfen auch die gelegentliche Konfrontation mit ihnen nicht scheuen. Es ist nicht ungewöhnlich für Sozialdienstleistungsassistenten, dass sie sich mit unberechenbaren Situationen auseinandersetzen müssen, deren Bewältigung eine Kombination aus Entschiedenheit und Einfühlungsvermögen im Umgang mit den Klienten verlangt. Bei vielen Gelegenheiten bemerkten Interviewpartner, dass es die Sozialdienstleistungsassistenten sind, die in Konfrontation mit den Klienten gehen müssen, wenn diese bspw. die Hausordnung verletzt oder Bestimmungen, die in den Behandlungsplänen festgelegt sind, nicht eingehalten haben. Dabei ist entscheidend, dass Angestellte ihre Macht nicht ausnutzen und in der Lage sind, eine schwierige Situation zu deeskalieren statt sie zu verschlimmern.

Sozialdienstleistungsassistenten: Löhne und Arbeitsbedingungen

Löhne und Sozialleistungen, die den Arbeitern als Einstiegsniveau angeboten werden, sind durch unzureichende Fördermittel und das begrenzte Budget der meisten Sozialdienstleister bestimmt. Niedriglohn ist die Norm in diesen Berufen. Typische Anfangslöhne in den kleinsten Organisationen liegen unter $ 7.00 pro Stunde, in größeren Organisationen mit mehr Ressourcen liegen sie etwas höher. Weiter sind viele Einstiegspositionen nur Teilzeitjobs mit unattraktiven Schichtsystemen (z.B. Nachtschicht). Für Beschäftigte, die neu in diesen Bereich einsteigen, kann es schwierig werden, eine Wochenarbeitszeit zu erreichen, die bei dieser Lohnhöhe eine eigenständige Lebensführung gewährleistet. Aus diesen Gründen kündigen viele Arbeiter die Einstiegspositionen im Sozialdienstleistungsbereich schnell und verlassen den Sektor. Hohe Fluktuation ist ein gemeinsames Problem vieler Organisationen im Sozialdienstleistungsbereich und viele Beschäftigte behalten ihre Jobs nicht lange genug, um eine solide Arbeitserfahrung zu erwerben, die es ihnen erlauben würde, in stabilere Beschäftigungsverhältnisse hinein befördert zu werden.
Landesweit sind die durchschnittlichen Löhne von Sozialdienstleistungsassistenten, die im Bereich Häusliche Pflege angestellt sind, die niedrigsten im Sozialdienstleistungssektor. In den Interviews mit Arbeitgebern im Großraum Chicago wurde deutlich, dass sich die durchschnittlichen Jahreslöhne für Vollzeitarbeiter in Einstiegspositionen im Bereich zwischen $15.000 und $17.000 bewegen. Waren die Arbeiter in der Lage höhere Sprossen der Karriereleiter zu erklimmen, können sie einen Jahreslohn zwischen $18.000 und $23.000 erwarten. Der Sprung über diese Lohnhöhen setzt in der Regel zusätzliche Aus- und Weiterbildung sowie Empfehlungsschreiben voraus.
Die Arbeitsbedingungen können belastend und gefühlsmäßig extrem fordernd sein. Unterbesetzung ist in *community*-basierten Organisationen verbreitet, und die Kombination aus Niedriglöhnen, anstrengender Arbeit und unzureichendem Personalbestand fordern ihren Tribut von den Beschäftigten. Fluktuation ist daher die Norm in Einstiegspositionen. Obwohl den befragten Arbeitgebern kaum bewusst war, in welchen Sektoren ihre ehemaligen Mitarbeiter heute tätig sind, nehmen sie generell an, sie hätten das Feld sozialer Dienstleistungen verlassen.
Die zukünftigen Beschäftigungsaussichten für Sozialdienstleistungsassistenten gelten als exzellent, vor allem für diejenigen, die eine weiterführende Ausbildung abgeschlossen haben. Alles in Allem lautet die Prognose, dass Sozialdienstleistungsassistenten zu den am schnellsten wachsenden Berufen gehören, und die Nachfrage nach Arbeitern, die an die Stelle verrenteter oder beförderter Angestellter treten können, gilt als sehr stark. Beschäftigte mit einem Fachhochschulabschluss (2-year college) oder mit Weiterbildungszeugnissen sind bestens für Beförderungen positioniert. Arbeitssuchende mit einer Weiterbildung in den Bereichen Patientenbetreuung, Krisenintervention, Aktenführung, Fallmanagement und der Verwaltung von Hilfplänen werden besonders stark nachgefragt werden.
Zusätzlich zu Einrichtungen des betreuten Wohnens gelten folgende Bereiche als mögliche Arbeitgeber bzw. Arbeitsfelder von Assistenten im Bereich Soziale Dienstleistungen:

- Krisenninterventionsprogramme
- Weiterbildungseinrichtungen
- Beschäftigungsprogramme für Sozialhilfebezieher (*Welfare-to-work programs*)
- Ambulanzen (Tageskliniken)
- *Community*-basierte Psychiatrien
- Notunterkünfte
- Tagesbetreuungsprogramme (day-treatment programs)

Copyrighted material

Schlussfolgerung: Die Mühen der Arbeitsmarktintegration (und ihre Alternativen)

Dieser Text hat zwei sehr unterschiedliche Zugänge zur Arbeitsmarktintegration von Mietern des öffentlichen Wohnungsbaus in Chicago beschrieben. Der CHA-Ansatz folgt einem *Workfare*-Ethos aus minimaler Unterstützung und verpflichtender Teilnahme. Dieser Zugang ist in dem Sinne passiv, dass er den Niedriglohnarbeitsmarkt so akzeptiert wie er ist (prekär, abgeschnitten von Karrieremietern, geringe Weiterbildungsmöglichkeiten), während er von den Arbeitssuchenden zugleich die schnellstmögliche Beschäftigungsaufnahme verlangt. Aus den angeführten Gründen scheint es sehr wahrscheinlich, dass dieser Ansatz mit dem zunehmenden Durchpeitschen durch Niedriglohnmärkte verbunden wird, während die Mieter stetig zwischen erbärmlich entlohnten, instabilen Jobs und Erwerbslosigkeit hin und her springen müssen.

Demgegenüber hat sich die *Corporation for Supportive Housing* entschieden, einen anderen Weg zu prüfen. Mit dem *Stepping Up*-Programm haben die dort zusammengeschlossenen Wohnungsbauträger auf Freiwilligkeit basierende Klienten-zentrierte Programme mit einem Weiterbildungsschwerpunkt entwickelt, die darauf zielen, in den Niedriglohnmarkt zu intervenieren. Sie folgen nicht dem *Workfare*-Slogan, nach dem »jeder Job ein guter Job« sei, sondern versuchen, Einstiegsjobs im Rahmen ihres alternativen Ansatzes zu identifizieren, die Pfade zu einer unabhängigen Lebensführung aufzeigen. Dieser Ansatz ist in dem Sinne aktiv, dass er an einem Schlüsselpunkt intervenient, an dem der Arbeitsmarkt für Niedriglohnarbeiter immer wieder versagt: der Karriereentwicklung. Das *Stepping Up*-Programm zielt ausdrücklich auf die Unterstützung von Mietern auf dem Weg aus den Einstiegsjobs in höher entlohnte, sichere Arbeitsplätze.

Gemessen am derzeitigen sozialpolitischen Klima in den USA ist der von der *Corporation for Supportive Housing* gewählte Weg ungewöhnlich. Er erfordert eine Analyse der jeweiligen Branchen und Arbeitsmärkte, passgenaue Weiterbildungsprogramme und klientenzentrierte unterstützende Dienstleistungen. Die von diesen Programmen profitierenden Gruppen werden vermutlich klein, die Kosten erheblich sein. Weiter verbreitet sind Ansätze wie der der CHA die Schnellschüsse bevorzugen, die Schlagzeilen produzieren, aber wenig handfeste Verbesserungen für Niedriglohnarbeiter auf der Suche nach Arbeit bringen werden.

Allerdings stechen die von der CHA entwickelten Arbeitsanforderungen in ihrer Rigidität selbst unter Post-Welfare-Bedingungen hervor, in denen punitive, paternalistische Politiken en vogue sind. Erstens dehnen sie die Logik von *Workfare*-Programmen auf den Bereich des öffentlichen Wohnungsbaus aus und redefinieren dabei die Anspruchsberechtigung so, dass sie nicht mehr an

Bedürftigkeit, sondern an die Bereitschaft zur Lohnarbeit gebunden ist. Zweitens drohen sie andere politische Prioritäten der CHA zu unterminieren. Denn wenn den CHA-Mietern, die kaum beschäftigungsfähig sind, kein Wohnrecht mehr in den neuen unter HOPE VI gebauten Siedlungen gewährt wird, dann führt das zu ihrer erneuten Segregation in den verbliebenen unsanierten Beständen des öffentlichen Wohnungsbaus. Eine solche Politik wird letztendlich zwei Klassen von Mietern im öffentlichen Wohnungsbau schaffen, für die degradierte untere Klasse ist damit eine exorbitante Stigmatisierung verbunden. Wenn grundsätzlich die Beschäftigungsprobleme bereits als schwerwiegend gelten dürfen, dann werden sie vollständig unlösbar, sobald eine solche Politik umfassend implementiert wird. Die neuen Beschäftigungsanforderungen der CHA werden im ganzen Land von anderen Wohnungsbaubehörden genau beobachtet werden. Sollten sie diese Politik als erfolgreich erachten, könnte sich das »Modell Chicago« als Wasserscheide der Wohnungsbaupolitik in den USA erweisen.

(aus dem US-amerikanischen von Jens Sambale und Volker Eick)

Literatur

Chicago Tribune 2004: New CHA Housing Is tied to Jobs. Adults Must Work 30 Hours a Week (September 22).

Christian Science Monitor 2004: Chicago Raises the Bar for Living in Public Housing (October 5).

Cooney, Kate 2003: Friends or Foes? Nonprofits between Business and Social Work. In: Eick/Mayer/Sambale (eds.): From Welfare to Work. Nonprofits and the Workfare State in Berlin and Los Angeles. Berlin: Freie Universität Berlin, S. 66-80.

Eick, Volker/Mayer, Margit/Sambale, Jens (eds.) 2003: From Welfare to Work. Nonprofits and the Workfare State in Berlin and Los Angeles. Berlin: Freie Universität Berlin.

Grell, Britta 2003: Comparing Concepts of the Nonprofit Sector in Germany and the U.S. In: Eick/Mayer/Sambale (eds.): From Welfare to Work. Nonprofits and the Workfare State in Berlin and Los Angeles. Berlin: Freie Universität Berlin, S. 34-42.

Mayer, Margit 2003a: A Framework for Looking at Local Welfare States and Nonprofits in Transition. In: Eick/Mayer/Sambale (eds.): From Welfare to Work. Nonprofits and the Workfare State in Berlin and Los Angeles. Berlin: Freie Universität Berlin, S. 5-11.

Mayer, Margit 2003b: The Onward Sweep of Social Capital: Causes and Consequences for Understanding Cities, Communities and Urban Movements. International Journal of Urban and Regional Research, 27(1), S. 110-132.

Mead, Lawrence M. 1997: The Rise of Paternalism. In: Lawrence M. Mead (ed.): The New Paternalism: Supervisory Approaches to Poverty. Washington, DC: Brookings Institution, S. 1-38.

Peck, Jamie/Theodore, Nik 2000: »Work First«: Workfare and the Regulation of Contingent Labor Markets. Cambridge Journal of Economics 24 (1), S. 119-138.

Solow, Robert M. 1998: Work and Welfare. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Copyrighted material

Ganzheitliche und maßgeschneiderte Strategien für den Übergang von Familien aus der Armut in die Selbständigkeit

Öffentliche Wohnungsbauprogramme wurden in den USA erstmals Anfang des 20. Jahrhunderts auf die Tagesordnung gesetzt, um gegen das Wachstum von Slums in den größten Städten des Landes vorzugehen. Während der Großen Depression ging die Bundesregierung erste abgestimmte Schritte zur Entwicklung solcher Programme. Ziel war es, die Arbeitslosigkeit dadurch zu bekämpfen, dass Jobs im Bau- und Instandhaltungsbereich für diejenigen angeboten wurden, die sonst ihre Arbeit verloren hätten. Gleichzeitig sollten unsichere und ungesunde Slumgebiete beseitigt werden. Obwohl die Wohnungsbauprogramme in dem Sinne erfolgreich waren, als sie für viele Familien in Not Wohnraum boten, schufen sie doch zur gleichen Zeit landesweit Enklaven der Armut in allen größeren Städten. Zudem entstand für viele teilnehmenden Familien und ihre Nachkommen durch diese Programme eine Kultur der Staatsabhängigkeit. Der US-Kongress, der daraus *a priori* schloss, Abhängigkeit schaffe aus sich selbst heraus mehr Abhängigkeit, verordnete die Dekonzentration von Armut (und damit der Armen). Zugleich erhielten Familien die Möglichkeit, aus öffentlich oder direkt von der Regierung geförderten Wohnungen zu ziehen, um ihnen so den Weg in die Unabhängigkeit zu ebnen. Zu diesem Zweck entwickelte der Kongress zahlreiche Initiativen und auch die Wohnungsbaubehörden selbst stellten sich der Herausforderung, Familien aus der Abhängigkeit in die Selbständigkeit zu führen.

Im vergangenen Jahrzehnt schlussfolgerten einige US-Wohnungsbaubehörden, das Armutsproblem könne niemals angemessen bearbeitet werden, wenn die einzelnen Behörden weiterhin nur getrennte Anstrengungen unternehmen. Mit einigen Behörden oder Initiativen, die sich mit der Wohnproblematik, anderen, die sich mit Ausbildung, wieder anderen, die sich mit gesundheitlichen Fragen befassen etc., lässt sich kein ganzheitlicher Ansatz entwickeln, der das Problem Armut angemessen bearbeiten kann. Daher entwickelten zahlreiche Wohnungsbaubehörden in Zusammenarbeit mit privaten und anderen öffentlichen Einrichtungen kreative und den bisherigen Standard überschreitende Lösungen, um die zahlreichen Probleme verarmter Familien zu bearbeiten.

Der Zugang der Wohnungsbaubehörde von Los Angeles (*Housing Authority of the City of Los Angeles*, HACLA) zu einer großen Anzahl von Bewohnern des öffentlichen Wohnungsbaus und ihre Fähigkeit, zusätzlich vor Ort darüber hinaus gehende soziale Dienstleistungen entweder selbst anzubieten oder aber an andere Dienstleister zu delegieren, gab ihr die Möglichkeit, zahlreiche Angebote wie Berufsvorbereitung, Tagesbetreuung und Gesundheitserziehung zur Verfügung zu stellen. Indem sie so fähig war, zahlreiche Barrieren, die der Aufnahme von Arbeit entgegenstanden, zu überwinden, waren die Wohnungsbehörden in der Lage, gezielt Hilfeleistungen auf die spezifischen Belange der betroffenen Familien zuzuschneiden.

HACLA verfolgte diesen Ansatz entschiedener als die meisten anderen Behörden. Sie war zudem die erste Wohnungsbaubehörde (und ohnehin nur eine von insgesamt zwei), die einen Zuschuss vom U.S. Department of Labor (Arbeitsministerium) für das *Welfare-to-Work*- Programm (WtW-Programm) erhielt. Zugleich ist HACLA eine von fünf Wohnungsbehörden des Landes (von insgesamt ca. 3.500), die an dem *Jobs-Plus*-Programm des *U.S. Department of Housing and Urban Development* (HUD) teilnimmt – ein bundesweites, wissenschaftlich begleitetes Demonstrationsprogramm.

Als HACLA begann, Selbstverständnis und Aufgabe grundsätzlich von der einer Hausbesitzerin zu der einer Anbieterin umfassender, Selbstversorgung fördernder Initiativen zu wandeln, konzentrierte sich die Behörde zu diesem Zweck auf enge Zusammenarbeit mit den Teilnehmern, Beschäftigten, Nonprofits und anderen öffentlichen sowie privaten Agenturen.

Geschichte des Wohnungsbaus

Viele große Wohnungsbaubehörden befinden sich in Städten, die vor dem Zweiten Weltkrieg eine hohe Bevölkerungszahl in der Innenstadt hatten. Der größte Teil des öffentlichen Wohnungsbestandes wurde unmittelbar vor dem Krieg oder in den folgenden zehn Jahren gebaut. Doch während es einen landesweiten Baubooms im öffentlichen Wohnungsbau gegeben hat, sind in Los Angeles (LA) deutlich weniger Wohneinheiten (WE) im Vergleich zu anderen Städten mit ähnlicher Einwohnerzahl gebaut worden.

Bezogen auf die Einwohnerzahl gehörte LA bereits in den 1930er Jahren zu den fünf größten Städten der USA, wenn auch ohne die Dichte vergleichbarer Großstädte. In den 1950er und 1960er Jahren war LA County (also der Landkreis) das führende landwirtschaftlich genutzte Gebiet in den USA. Westküstenstädte galten zu dieser Zeit als relativ unbedeutend und Niedrigverdiener dieser Periode setzten sich in LA vorwiegend aus mexikanischen Wanderarbeitern zusammen, eine Gruppe, die den meisten Gesetzgebern in den USA weitgehend unbekannt war. Vermutlich aus diesem Grund wurden deutlich weni-

1 HACLA – eine öffentliche Wohnungsbehörde, die 1938 gegründet wurde – implementierte 1975 Section 8, derzeit das zweitgrößte Programm des Landes insgesamt. Mit Stand vom 1. Januar 2005 stehen HACLA Gutscheine für 44.070 Wohneinheiten (WE) und weitere 8.644 WE zur Verfügung, die aus den genannten Bonus-Programmen finanziert werden; damit können insgesamt 116.387 Familienmitglieder, von denen 26 Prozent Senioren, 20 Prozent Behinderte und 49 Prozent Familien sind, unterstützt werden, mithin weniger als 4 Prozent der Bevölkerung.
Zusätzlich verfügt HACLA über 7.155 WE im öffentlichen Wohnungsbau für 24.884 Personen, weitere 3.087 WE in nicht subventionierten, subventionierten, sanierten, in Sanierung befindlichen Zustand sowie solche, die durch Verträge von anderen Partneragenturen verwaltet werden.

Copyrighted material

ger Wohnungen im öffentlichen Wohnungsbau errichtet als in anderen Städten vergleichbarer Größe.
Heute hat LA bei insgesamt ungefähr 3,9 Mio. Einwohnern eine sehr facettenreiche Zusammensetzung: 47 Prozent der Stadtbewohner sind Latinos, 30 Prozent Weiße, elf Prozent *African Americans* und etwa zehn Prozent Bewohner asiatischer bzw. pazifischer Herkunft. Wäre die Stadt LA ein Land, würde Los Angeles die elftgrößte Volkswirtschaft weltweit darstellen. Trotz des beträchtlichen Reichtums der Stadt leben mehr als 22 Prozent der Bevölkerung unter der Armutsgrenze (nach dem U.S. Census von 2000), und während die Lebenshaltungskosten kontinuierlich steigen, gilt das für die Löhne nicht, so dass LA heute eine der teuersten Städte in den USA ist.
In den 1970er Jahren verdeutlichten Studien, dass das Hauptproblem der Niedriglohnempfänger nicht mehr der schlechte Wohnstandard war, sondern der hohe Prozentsatz des Lohns, der für die Miete aufgebracht werden muss. Im ersten Drittel des Jahres 2003 lag die durchschnittliche Miete für eine Dreizimmerwohnung (*two-bedroom apartment*) in LA County bei $ 1.259 und damit um 7,3 Prozent höher als im Jahr 2002. Legt man die HUD-Richtlinie zugrunde, die nicht mehr als 30 Prozent des Einkommens für Mietkosten veranschlagt, hätten die entsprechenden Haushalte $ 4.196 pro Monat, $ 26,50 die Stunde oder $ 50.350 pro Jahr verdienen müssen, um ein durchschnittlich teures Apartment mieten zu können. Die Lücke zwischen Lebenshaltungskosten und Verdienst führt dazu, dass auf dieser Grundlage 61 Prozent aller Mieter in LA sich keine angemessene Wohnung leisten können.

Geschichte des *Section 8*-Programms

Bundesprogramme zur Unterstützung des Wohnungsbaus begannen während der Großen Depression, um auf die Wohnungskrise im Land zu reagieren. In den 1960er und 1970er Jahren schuf die Bundesregierung Subventionsprogramme, die die Produktion von Wohnungen für Geringverdiener fördern und diese bei der Zahlung ihrer Mieten unterstützen sollte. 1961 löste Section 23 mit dem Wohnleasing-Programm den U.S. Housing Act von 1937 ab. Dieses Subventionsprogramm, der Vorläufer von *Section 8*, war kein schlichtes Wohnungsbauförderungsprogramm. Die zuständigen Wohnungsbehörden suchten bedürftige Familien aus ihren Wartelisten aus, vermittelten sie von einer von ihnen verwalteten Liste in private Wohnungen und legten die Miete fest, die die jeweiligen Mieter zu zahlen hatten. Die Wohnungsbehörde vereinbarte mit dem jeweiligen Hausbesitzer dann einen Leasing-Vertrag und zahlte die Differenz zwischen festgelegter Miete und dem auf dem Markt für eine vergleichbare Wohnung erzielbaren Preis. In der Vereinbarung zwischen dem privaten Hausbesitzer und der Behörde übernahm jene die Verantwortung für die Instandhaltung und den Leasing-Vertrag mit dem jeweiligen Mieter nach Section 23. Zusätzlich wurde jährlich das aktuelle Einkommen der Mieter geprüft und die Mietkalkulation aktualisiert.
1974 verabschiedete der Kongress den *U.S. Housing and Community Development Act* und schuf so das informell »*Section 8*« genannte Programm. *Section 8* bietet Unterstützung für Niedrigst- und Niedrigeinkommen beziehende Familien, Senioren und Behinderte. Zielvorgabe ist das Zur-Verfügung-Stellen von bezahlbarem, angemessen ausgestattetem und sicherem Wohnraum für berechtigte Familien sowie die gleichzeitige Erhöhung der Wohnmobilität und Auswahlmöglichkeiten für die Bewohner.
Es gibt zwei grundsätzliche Formen der Wohnsubventionen im Rahmen von *Section 8* – die Subjekt- und Objektförderung. Beide haben vergleichbare und auf Einkommen basierende Aufnahmebedingungen. Haushalte, die einen mietbasierten Zuschuss bekommen, erhalten einen Gutschein, mit dem sie auf dem privaten Markt Wohnungen anmieten können (Subjektförderung). Diejenigen, die an der Objektförderung teilnehmen, leben in subventionierten Gebäuden. Mieter, die diese Gebäude verlassen, verlieren die Zuschussberechtigung.
In *Section 8* zahlen Mieter 30 Prozent ihres Lohns für die Miete in Privatwohnungen, während der anfallende Rest direkt von der Behörde an den Vermieter gezahlt wird. Die von HUD festgelegte *Fair Market Rent* bestimmt die Mietobergrenzen, und die Wohnungsbehörden vor Ort bestimmen die jeweilige Miete auf der Grundlage von Vergleichsmieten auf dem privaten Markt.
Jedes Jahr wird die Finanzausstattung des Programms durch den Kongress festgelegt, der die Wohnungsbehörde auf Grundlage der von ihr gelieferten Angaben mit Fördermitteln ausstattet. HUD vergibt die Aufträge für die Weiterleitung der *Section 8*-Gelder im Rahmen der »*fair share*«-Zuweisung an die Wohnungsbehörden oder durch kompetitive Ausschreibungen. Seit der Einführung hat der Kongress neue *Section 8*-Zusatzprogramme entwickelt, die manchmal als »*boutiques*« bezeichnet werden. Auch wenn einige dieser Boutique-Programme ausgelaufen sind und das *Section 8*-Programm von einem auf Berechtigungsscheinen basierenden Programm (»*certificate-based*«) zu einem Gutscheinprogramm (»*Housing Choice Voucher Program*«, HCV), wie es heute genannt wird, umgewandelt wurde, hat der Kongress doch durchgehend die Zuschüsse für die am Programm beteiligten Familien erneuert.

Der Drang zur Selbstversorgung

Um den Erfolg des Programms für die teilnehmenden Mieter sicherzustellen, stellt HACLA höchst kreativ und nach einer eigenen Methode Angebote für die Entwicklung ökonomischer Selbständigkeit zur Verfügung; dazu gehören Untersuchungen des lokalen Arbeitsmarktes, Assessment (Stärken-Schwä-

Copyrighted material

chen-Analyse, Ermittlung von Präferenzen); »elegante« Beschäftigungs- und Trainingsmaßnahmen, die eng mit unseren Partnern abgestimmt sind, sowie umfassende *follow-up*-Dienstleistungen nach der Vermittlung in Arbeit.

Vor einigen Jahren beauftragte HACLA den *Economic Roundtable*, eine Studie über den lokalen Arbeitsmarkt in Los Angeles und eine vollständige Analyse zu den Beschäftigungsmöglichkeiten für die Kunden von HACLA anzufertigen. Ausgehend von dem persönlichen Hintergrund, den Fertigkeiten, Barrieren, Wünschen, Motivationen und Stärken unserer Kunden, war es das Ziel dieser Studie, möglichst intelligent unsere Kunden mit den bestmöglichen Arbeitsplätzen zu versorgen. Der *Economic Roundtable* verglich zudem HACLAs Daten zum Einkommen der Haushaltsvorstände mit den Einkommensdaten, die vom *State Employment Development Department* und den lokalen Sozialbehörden zur Verfügung standen.

Die Studie untermauerte Schlüsselergebnisse unserer vorhergehenden Untersuchungen und dokumentierte die daraus resultierenden Herausforderungen für unsere Bewohner mit verheerender Klarheit. So fand sie heraus, dass es zwischen 1990 und 1999 einen signifikanten Anstieg des Beschäftigungsniveaus innerhalb der Familien unter der Programmaufsicht der Behörden gegeben hat, aber sie zeigt auch, dass die meisten Arbeit in den Industriesektoren gefunden hatten, die lediglich Löhne unter dem *living wage* zahlten. Die durchschnittlichen Jahreseinkommen der Arbeiter lagen unter der Armutsgrenze. Schließlich stellte sie fest, dass zwar die Hälfte der Haushalte in Arbeit war, aber nur 29 Prozent eine Vollzeitstelle besaßen.

Erwartungsgemäß stellte der *Economic Roundtable* fest, dass englischsprachige Familien mit höherer Ausbildung nicht nur deutlich höhere Einkommen erzielten, sondern auch, dass die Fähigkeit, Englisch lesen, schreiben, verstehen und sprechen zu können, essentiell dafür war, Jobs mit Einkommen über der Armutsgrenze zu erhalten. Das ist ein deutliches Hindernis für viele der 47 Prozent der Stadtbewohner, die sich beim Census als *Hispanic* oder *Latina/o* bezeichnet haben. Zudem stellte der *Economic Roundtable* fest, dass Familien ohne US-Staatsbürgerstatus signifikant niedrigere Einkommen bezogen.

Ein weiteres wichtiges Ergebnis der Studie lag dann, dass die unter Behördenaufsicht stehenden Bewohner eine Schulbildung von durchschnittlich 9,2 Jahren haben, *Latina/os* dagegen im Durchschnitt eine um 2,3 Prozent niedrigere Schulbildung als der Durchschnitt der Gesamtbevölkerung. Dieser Sachverhalt trug dazu bei, dass 72 Prozent der Familien Jobs im Niedriglohnsektor hatten – wie etwa in der Bauwirtschaft, im Bereich Instandhaltungsarbeiten sowie in anderen körperlich anstrengenden Arbeitsbereichen und niedrig qualifizierten Jobs im öffentlichen Dienstleistungssektor in den Bereichen Gesundheit, Erziehung und Soziale Dienste. Der Anteil solch serviceorientierter Jobs liegt bei den von der Behörde betreuten Familien doppelt so hoch wie in der Gesamtbevölkerung von LA County. Aufgrund des De-Industrialisierungsprozesses sind lediglich noch 13 Prozent aller Arbeitsplätze im Industriesektor angesiedelt. Die Stadt hängt sehr stark von der Dienstleistungsindustrie ab, aber die höher bezahlten Berufe befinden sich im Bereich wissensintensiver Dienstleistungen. Als Reaktion auf den Mangel an gut bezahlten Jobs identifizierte die Studie 34 Berufe, für die es hinreichend war, ein Jahr oder weniger Ausbildung abgeschlossen bzw. einen High School-Abschluss oder weniger erreicht zu haben, solche Jobs sollten zu einem Jahreseinkommen von wenigstens $ 25.000 mit Lohnsteigerungsraten von mindestens zehn Prozent in den Jahren 1997 und 1999 führen. Die meisten dieser Berufe waren in den Bereichen Bürotätigkeiten oder Produktion angesiedelt, aber beinhalteten auch einige in den Bereichen Verkauf und technische Infrastruktur. Nachdem diese Berufe identifiziert waren, war es die Aufgabe der Behörde, weitere Hindernisse gegenüber der Arbeitsaufnahme zu beseitigen und Kinderbetreuung sowie Transportmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen und sich um die Löschung von Vorstrafenregistern ihrer Mieter zu kümmern.

2 Der *Economic Roundtable* ist eine Nonprofit-Organisation, die Analysen zur öffentlichen Politik anfertigt und für ihre ausgesprochene Expertise in Fragen zur Beteiligung von Sozialleistungsempfängern am Arbeitsmarkt bekannt ist.

Barrieren auf dem Weg zur unabhängigen Lebensführung

Die meisten Teilnehmer des HACLA-Programms leben in Stadtgegenden mit dem größten Defizit an Arbeitsmöglichkeiten und den niedrigsten Löhnen. Die Studie ermittelte, dass die Hälfte der Familien in andere Stadtgebiete pendeln musste, um Arbeit zu finden. Um diese Barriere zu überwinden, verteilte die Behörde Busmarken und Monatskarten und arbeitete in einer Partnerschaft mit der *Metropolitan Transit Authority* zusammen, um genau dort eine S-Bahn-Station zu errichten, wo sich die höchste Konzentration öffentlichen Wohnungsbestandes befindet.

Die Programmteilnehmer beurteilten auch die fehlende Kinderbetreuung als die größte Barriere auf dem Weg in die Selbständigkeit. Das Fehlen bezahlbarer und hochwertiger Kinderbetreuung sowie mangelnde Englischkenntnisse bilden zentrale Hindernisse für die ökonomische Unabhängigkeit. Die Behörde hat darauf auf verschiedene Weise reagiert: Kinderbetreuungsangebote direkt im Wohnquartier; Unterstützung der Mieter im öffentlichen Wohnungsbau beim Aufbau von Familienbetreuung in ihrem Wohnbereich; formale Ausbildungsangebote für Anbieter von Kinderbetreuung, schließlich ein ambitioniertes Alphabetisierungsprogramm für Kinder und ihre Familien.

Die Behörde baute selbst oder kooperierte mit Partnern, um in sechs der 15 großen Wohnkomplexe Kinderbetreuungszentren einzurichten; fünf weitere befinden sich in der Planung. Weil viele Bewohner eine Betreuung ihrer Kinder

Copyrighted material

zu Hause bevorzugten, entwickelte die Wohnbehörde ein entsprechendes Ausbildungsprogramm in Zusammenarbeit mit verschiedenen Einrichtungen der Erwachsenenbildung und Colleges, so dass nun Kinder auch zu Hause betreut werden können.
1998 bestätigten die kalifornischen Wähler *Proposition 10*, die die Steuern auf Zigaretten wesentlich erhöhte und die dadurch erzielten Einnahmen nutzte, um das *Children and Families First*-Programm (CFF) aufzubauen. CFF unterstützt die Entwicklung des Kindes vom vorgeburtlichen Stadium bis zum fünften Lebensjahr. Anschließend stellte die gleichnamige Kommission (*Los Angeles County Children and Families First Commission*) der Baubehörde $ 915.000 zur Verfügung, um ein Kinderbetreuungs- und Spracherwerbsprogramme zu entwickeln, das heute unter dem Namen »*A Recipe for Caring*« (»Ein Fürsorgerezepte«) bekannt ist. Es basiert auf einem dreistufigen Ansatz, nach dem die Teilnehmer als Kinderbetreuer auf Wohnungs- oder Kinderzentrumsbasis trainiert werden und frühes Lernen besonders betont wird. Das Programm beinhaltet:

- Technische Unterstützung, um die Qualität bestehender Kinderbetreuung und entsprechender Einrichtungen in und um die öffentlichen Wohnkomplexe zu verbessern.
- College-Ausbildungen im Bereich »Frühe Kindheitsentwicklung« und die entsprechende Sammlung der Erfahrungen der 60, an diesem Programm beteiligten Studenten, die mit ihm eine volle Ausbildung und Arbeitsstelle erhalten.
- 250 Familien konnten an der Spracherwerbskomponente des Programms teilnehmen, die darauf gerichtet war sicherzustellen, dass die Kinder bereits Englisch sprechen können, wenn sie in den Kindergarten kommen.

Die Beschäftigten der Wohnungsbehörde vor Ort unterstützen alle Familienmitglieder in der Absicht, sie für die Teilnahme an dem *Childhood literacy*-Programm zu gewinnen, indem sie »*family literacy roundtables*« (»Runder Tisch für Spracherwerb«) in jedem Wohnkomplex organisierten. Kamerateberater arbeiteten eng mit den Bewohnern, Studierenden, Kinderbetreuungseinrichtungen, den Dienstleistungsanbietern und Evaluatoren zusammen, um die auf Spracherwerb bezogenen Aktivitäten in und zwischen den Communities zu koordinieren. Obwohl das Programm der Wohnungsbehörde wie andere vergleichbare Programme erfolgreich war, verlagerte die *Children and Families First* Commission ihren Arbeitsschwerpunkt auf den Aufbau von Vorschulen.
Viele Programmteilnehmer brauchen zudem Unterstützung bei der Sicherstellung der adäquaten Unterhaltssicherung für ihre Kinder und/oder bei der Entwicklung von Schuldumwandlungsplänen für diejenigen mit großen, unbeglichenen Zahlungsverpflichtungen der Kindern gegenüber und bei Löschungen des Vorstrafenregisters. Die Beschäftigten vor Ort arbeiteten mit dem *Los Angeles County Child Support Services Department* und dem *Superior Court* (Kammergericht) in einer innovativen Initiative zusammen, die unterhaltspflichtige Elternteile beim Wiederaufbau einer Elternschaft unterstützt, in dem sie ihre Alimentezahlungen an das tatsächlich verfügbare Einkommen anpasst; für die Rückgabe von Führerscheinen sorgt und zumutbare Finanzpläne für unbezahlte Kinderunterstützung entwickelt, um so unterhaltsbedingte Barrieren gegen die Arbeitsaufnahme aus dem Weg zu räumen.
Eine schlechte Gesundheit und mentale Probleme, fehlender Zugang zu medizinischer Versorgung und Krankenversicherung sind ebenso bedeutende Hindernisse: hohe Raten chronisch Kranker unter unserer Bevölkerung, ihre räumliche Abgeschnittenheit von umfassenden Gesundheitseinrichtungen und die extrem niedrigen Raten von Krankenversicherten (geschätzte 58 % haben keine Versicherung) sind hier zu nennen.
Eine Gesundheitsstudie der RAND Corporation fand im Juni 2000 heraus, dass Fettleibigkeit ein deutlich wichtigerer Faktor für chronische Krankheiten war als Rauchen, Trinken oder Armut. Fettleibigkeit tritt unter HACLA-Mietern deutlich häufiger auf. Um diese Problemlage zu bearbeiten, kooperierte die Behörde mit der *Arroyo Health Clinic* und der *Venice Family Clinic* – beides Nonprofits – und anderen Anbietern medizinischer Dienstleistungen, um Ambulanzen oder mobile Dienste innerhalb der Anlagen des öffentlichen Wohnungsbau anbieten zu können.
Verschiedene, in den 1990er Jahren durchgeführte Studien ermittelten eine sehr hohe Rate psychischer Störungen, insbesondere klinische Depression unter Sozialhilfeempfängern und stellten zudem fest, dass dieselben Personen regelmäßig auch gleichzeitig Erfahrungen mit häuslicher Gewalt oder Drogenmissbrauch hatten. Zusammen mit den Hinweisen der (ebenfalls für HACLA tätigen) Beschäftigten des *County Department of Mental Health* legen die eher anekdotenhaften Erfahrungen der Wohnungsbehörde nahe, dass Depressionen und andere mentale Beeinträchtigungen mehr als andere Faktoren das zentrale Hindernis für einen erfolgreichen Übergang in den Arbeitsmarkt darstellen.

Individuelles Assessment

Nach der Identifikation möglicher Berufe, Ausbildungs- und Erziehungsmaßnahmen und Möglichkeiten, Arbeit zu finden, empfahl der *Economic Roundtable*, dass die Wohnungsbehörde versuchen sollte, ihren Klienten Jobs dadurch zu vermitteln, dass die vorliegenden Informationen zu den Arbeitssuchenden in einem Format aufbereitet werden, das mit den vorliegenden Berufsdaten kompatibel ist. Der Arbeitskreis empfahl weiterhin, dass wir bei der Identifikation der

Stärken und Schwächen der Arbeitsuchenden, bei ihren Schulbildungsgrad, Tätigkeitsvorlieben, Zielen und Hindernissen, auf bewährte Evaluationsinstrumente wie CASAS (*Comprehensive Adult Student Assessment System*) und SCANS (*Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills*) zurückgreifen.
CASAS ist ein Bewertungs- und Fertigkeiten überprüfendes Instrument, das eingesetzt wird, um Basisqualifikationen zu testen; die Behörde nutzte dieses Instrument zusammen mit den Daten über Schulabschlüsse und den Stanford 9-Punktwerten. SCANS umfasst ein Set von Qualifikationen, die Erzieher und Arbeitgeber als nützlich für die Arbeitsaufnahme betrachten – und uns – der Behörde, den Erziehern, den Arbeitgebern – gemeinsame Begrifflichkeiten an die Hand gibt, wenn wir zusammen die zu erreichenden Leistungen für jeden Jugendlichen planen. Während des Assesement führen die Mitarbeiter die Programmteilnehmer in SCANS ein, die daraufhin jene Qualifikationen ermitteln, die sie bereits haben und erfolgreich einsetzen, jene, die noch ausgebaut werden müssen, und neue Qualifikationen, die die Teilnehmer sich aneignen wollen. SCANS begleitet deren Wahl zukünftiger Ausbildungsmöglichkeiten in den Programmen, die von der Behörde angeboten werden, ebenso wie das Lernen in der Schulklasse und am Arbeitsplatz. Die Mitarbeiter benutzen zusätzlich den *Career Decision Making Test*, um die Interessen der Teilnehmer beurteilen zu können.
Weiter nutzt das *Jobs-Plus*-Programm der Wohnungsbaubehörde den *Family Action Plan* – ein Instrument, das den einzelnen Teilnehmern ermöglicht, in ihren eigenen Worten zu formulieren, welche familiären Bindungen, Fähigkeiten, Arbeitserfahrungen und Talente erfasst einbringen kann, um einen Beitrag zur Überwindung der Hindernisse zu leisten, die einer selbständigen Lebensführung im Wege stehen.
Der *Family Action Plan* konzentriert sich auf die Stärken, Interessen, Fähigkeiten und Kapazitäten jeder einzelnen Person und nicht auf das Erkennen und Benennen von Krankheiten, Schwächen oder Defiziten. Das Verhältnis zwischen Teilnehmer und *Case Manager* wird zur entscheidenden Komponente des Hilfeprozesses, der durch Gegenseitigkeit, Zusammenarbeit und Partnerschaft charakterisiert und von dem zugrunde liegenden Glauben getragen ist, dass alle menschlichen Wesen über die inhärente Fähigkeit verfügen, zu lernen, zu wachsen und (sich) zu verändern. In *Jobs-Plus* legen die Teilnehmer die Richtung im Prozess des *Case Management* fest. Aktivitäten werden so aufgebaut, dass sie in der Nachbarschaft und nicht hinter den Mauern der Gebäude stattfinden, wobei die gesamte *Community* als Oase potentieller Möglichkeiten betrachtet wird.

Dienstleistungsangebote

Die Behörde zog auch aus den koordinierten Anstrengungen von *Community*-Partnern (Bewohner, die ihre Schwierigkeiten bereits überwunden hatten; örtliche Arbeitgeber; Organisationen, die bereits erfolgreich im Quartier gearbeitet haben) Nutzen, um so die auf Beschäftigung bezogenen Bedürfnisse der Bewohner erkennen und bedienen zu können. Diese Strategie macht sich in intensiver Weise den Ansatz des *Case Management* zunutze, um sicherzustellen, dass alle Bewohner sämtliche Ressourcen und Dienstleistungen, die sie brauchen, auch finden, erhalten und in ihren Beschäftigungsverhältnissen ausbauen können.
Um den Kreislauf kurzfristiger Beschäftigung (und folgender Erwerbslosigkeit) aufbrechen zu können, verhandelt die Behörde vor der Vermittlung in Beschäftigung mit den Arbeitgebern, um eine Strategie kontinuierlicher Lohnerhöhung zwischen Arbeitgeber und Teilnehmer zu entwickeln. Diese Strategie legt dabei zugleich eindeutige Kriterien dafür fest, wann Arbeitnehmer und Arbeitgeber jeweils Lohnerhöhungen bzw. Gewinnsteigerungen erwarten können.
Die Wohnungsbaubehörde hatte großen Erfolg, als sie den Empfehlungen des *Economic Roundtable* folgte, der angeregt hatte, maßgeschneiderte und an die Bedürfnisse der Arbeitgeber angepasste Ausbildungs- und Beschäftigungsprogramme zu entwickeln. Um dieser Empfehlung zu folgen, kooperierte die Behörde mit verschiedenen Arbeitgebern, so u.a. mit der Bank of America und dem Los Angeles Unified School District. Einige haben dabei eine Sprachkomponente eingerichtet, die sich auf Vokabeln und den Gebrauch der englischen Sprache in den Bereichen konzentriert, die für die jeweilige Beschäftigung wichtig sind (*Vocational English-as-a-Second-Language*). Zudem hat die Behörde den *Federal Earned Income Tax* Credit (eine Art negativer Einkommenssteuer) wirksam genutzt, um das Einkommen der Bewohner zu erhöhen und den *Work Opportunity Tax Credit* (eine Steuererleichterung für Arbeitgeber, die bestimmte Zielgruppen beschäftigen) als Anreiz für Arbeitgeber eingesetzt, Sozialhilfeempfänger zu beschäftigen.

Nachverfolgung der Ergebnisse

Nach der Vermittlung in Arbeit steht die Behörde sowohl weiter in Kontakt mit dem Teilnehmer wie dem Arbeitgeber, um die Einhaltung der Vereinbarung zur Lohnentwicklung ebenso sicherzustellen wie die Bearbeitung etwaiger Probleme zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern.
Eines der zentralen Konzepte der *Welfare Reform* bestand in der »*Work-First*-Strategie – finde einen Job, irgendeinen, schnell, und dann arbeite an Deinen Barrieren und an einer Karriere(perspektive)«. Das *Welfare-to-Work* (WtW)-

Copyrighted material

Programm unterstützte Teilnehmer beim Erhalt ihrer Beschäftigung und dabei, einen besser bezahlten und weiterführenden Job zu bekommen. Das Engagement der Behörde geht noch einen Schritt weiter, indem den Teilnehmern geholfen wird, einen dritten, vierten oder fünften Arbeitsplatz zu finden, auf der Karriereleiter voranzukommen, erfolgreich höhere Löhne zu erhalten und damit Eigenkapital in Form von Spareinlagen oder dem Erwerb von Wohneigentum zu bilden.

Kreative Initiativen

Seit den 1990er Jahren hat die Verwaltung in einer großen Vielfalt Ansätze zur Unterstützung von ökonomischer Selbständigkeit entweder selbst implementiert und entwickelt, dazu gehören etwa Programme wie *Welfare-to-Work*, *Family Self Sufficiency*, *Youth Initiative*, *Computer Learning Center* und *Jobs-Plus*. Diese Vielfalt hat mit den jeweils verfügbaren Fördergeldern der Programme zu tun, denn kein einziges ist vom Umfang her groß bzw. flexibel genug gewesen, um alle Bedürfnisse unserer Teilnehmer befriedigen zu können. Andererseits hat diese Vielfalt HACLA auch gezwungen, kreativer und aggressiver zu sein, wenn es darum ging, (überhaupt) Gelder zu erhalten. Das disparate Programmdesign einerseits und die Zielgruppen andererseits schließen eine umfassende Untersuchung zur Effektivität der Programme weitgehend aus.

Jobs-Plus

Jobs-Plus ist ein landesweites Demonstrationsprojekt, das darauf zielt, jeweils die gesamte *Community* so zu verändern, dass die Bewohner gemeinsam daran arbeiten, ihre wirtschaftliche Lage zu verbessern, die Beschäftigungsquote zu erhöhen, bessere Jobs mit höherer Bezahlung zu erhalten, Ersparnisse zu erwirtschaften und insgesamt die Lebensqualität zu verbessern. *Jobs-Plus* ist das erste größere nationale Beschäftigungsprogramm im öffentlichen Wohnungsbau, das versucht, die Arbeitslosigkeit in den Städten der USA dadurch anzugehen, dass die Wohnquartiere mit sozialen Dienstleistungen »gesättigt« werden. Das Programm verfolgt diese Ziele:

- Relevante, nachweisbare Erhöhung der Beschäftigungsquoten, Erreichen von besseren Jobs mit höherer Bezahlung, Anlegen von Ersparnissen; Verbesserung der Lebensqualität
- Angebote zu allen ökonomischen Möglichkeiten, die die Teilnehmer erwarten und das Zur-Verfügung-Stellen der notwendigen Unterstützung, um ökonomisch eigenständige Strukturen in den Quartieren aufbauen und erhalten zu können (*community economic development*).
- Bildung und Sammlung von Wissen, um Politiker und Praktiker über die Vorteile von lokal entwickelten und vor Ort verankerten Ansätzen zur Entwicklung von Arbeitsmärkten in Kenntnis zu setzen.

Dieses Demonstrationsprogramm beinhaltet eine umfassende Evaluation, die versucht, überzeugende Belege dafür zu finden, dass *Jobs-Plus* die Beschäftigungssituation, das Einkommen und eine große Bandbreite von Bereichen der Lebensqualität verbessern kann; darüber hinaus sollen – die Erfahrungen vor Ort nutzend – Lehren nach dem »*best practice*«-Ansatz gezogen werden, die der zukünftigen Entwicklung und Umsetzung von weiteren, höchst effektiven Programmen inner- und außerhalb des öffentlichen Wohnungsbaus dienen sollen.
Los Angeles ist eine von insgesamt fünf Programmstädten, aber die einzige Stadt, die zwei Gebiete – *Imperial Courts* und *William Mead Homes* – betreut. HUD und die Rockefeller-Stiftung haben das Programm, evaluiert durch MDRC (*Manpower Demonstration Research Corporation*), entwickelt. Das MDRC wird einen Bericht zum Erfolg von *Jobs-Plus* an den Kongress einreichen. Um das Ziel ökonomischer Selbständigkeit Unabhängigkeit zu erreichen, bietet *Jobs-Plus*:[3]

- finanzielle Anreize wie Mietobergrenzen für arbeitende Bewohner und schafft Verbindungen zu Programmen, die arbeitende Familien unterstützen wie etwa den *Earned Income Tax Credit*;
- die Entwicklung von Strukturen, die den Austausch und die Netzwerkbildung innerhalb der *Communities* in allen Belangen fördern, die in Zusammenhang mit Arbeit und Beschäftigung stehen, Peer-Gruppen einzubinden und die gegenseitige Hilfe inner- und außerhalb der Siedlungen des öffentlichen Wohnungsbaus zu fördern;
- Beschäftigungs- und Ausbildungsprogramme, die auf *best practice* im jeweiligen Feld basieren.

Das alles bietet HACLA durch Beschäftigungsentwicklung, unterstützend-begleitende Maßnahmen in Beschäftigung, *Case Mangement*, Erziehungs- und Trainingsmaßnahmen, unterstützende Dienste, Prozesse des *Community building* und den Einbezug anderer Dienstleister. Wir stellen sicher, dass alle Erwachsenen und Jugendlichen im arbeitsfähigen Alter Zugang zu allen Diensten erhalten, die im Rahmen von *Jobs-Plus* angeboten werden. Unsere Bewohner sind die Schlüsselpartner im *Jobs-Plus*-Programm. Ein Zusammen-

3 Der Bericht ist mittlerweile (März 2005) erschienen und ist nachzulesen unter: *http://www.mdrc.org/publications/415/full.pdf

Copyrighted material

schluss von Bewohnern, der Behörde, lokalen Bildungseinrichtungen, Nachbarschaftsorganisationen, Stiftungen, Geschäftsleuten und Anbietern aus dem Gesundheitsbereich trifft sich regelmäßig, um die Programmstrategie (bei Bedarf) gegebenenfalls zu redefinieren.
Jobs-Plus hat gleichzeitig eine »*Community Coach*« genannte Komponente geschaffen, in der eine ausgewählte Gruppe von Bewohnern in *Community economic development und Community organizing* geschult wird, um so die Fähigkeit in der Bewohnerschaft zu schaffen, sich effektiv daran zu beteiligen, nicht-arbeitende und inaktive Bewohner mit Jobmöglichkeiten und überhaupt ökonomischen Perspektiven in Kontakt zu bringen.
Community Coaches regen Engagement an und bringen sowohl ihre Nachbarn als auch Fremde mit *Jobs-Plus*, Dienstleistern aller Coleur und lokalen Arbeitgebern in Kontakt. Die *Coaches* werden als diejenigen wahrgenommen, »die wissen, wie man Sachen bewegt« und hart daran arbeiten, die Lage ihrer *Community* zu verbessern.
Seit der Einführung 1998 hat *Jobs-Plus* 1.116 Arbeitssuchen begleitet, 724 Schulausbildungen ermöglicht, 198 (Weiter)Qualifikationen angeboten und 575 Personen in Arbeit gebracht.

Welfare-to-Work

1998 schuf die Wohnungsbehörde mit dem *Welfare-to-Work*-Programm (WtW) ein Instrument, mit dem Betroffene, die eine persönliche Geschichte von Sozialhilfeabhängigkeit und parallel weiteren Hindernissen gegenüber einer Arbeitsaufnahme haben – wie fehlende Schulbildung, finanzielle und soziale Problemlagen – Unterstützung angeboten wurde. WtW bot Weiterbildungen, die auf die Bedürfnisse der Arbeiter zugeschnitten waren, Schulausbildung und Ausbildung für Kinderbetreuung, Alphabetisierungsprogramme und Unterstützung für Teilnehmer mit nur begrenzten Englischkenntnissen. WtW brachte über 2.500 Teilnehmer in Arbeit, von denen 68 Prozent ihre Beschäftigung behielten und Löhne über dem Existenzminimum erreichten.
WtW konnte die Teilnehmer mit einem breit gefächerten Set an Arbeitsmöglichkeiten in Verbindung bringen. Die maßgeschneiderten Weiterbildungsmassnahmen versorgten die Teilnehmer mit Fertigkeiten in Bereichen wie Kundendienstleistungen, Büroarbeiten und (einfachen) Computertätigkeiten. In dem Moment, wo ein Teilnehmer eine Arbeit aufnahm, bot WtW Dienstleistungen für (daraus möglicherweise resultierende) Problemlagen zwischen Arbeitgeber und -nehmer ebenso an, wie es die Entwicklung der Lohnhöhe und Karriereentwicklungen förderte.
So wurden z.B. in Zusammenarbeit mit der *Bank of America*, *Goodwill Industries* und dem *LA County Office of Education* von HACLA für 77 Teilnehmer Ausbildungsplätze geschaffen, die für über drei Viertel von ihnen zu nicht-subventionierten Arbeitsplätzen und dem erfolgreichen Abschluss des Programms führten. Die Bank bildete die Teilnehmer für einfache Tätigkeiten wie Kassieren und Datenverarbeitung aus und beschäftigte sie in der Geldbearbeitung, an der Kasse und im Überweisungswesen.
Zusammenarbeit gab es auch mit der *Multimedia Academy der University of Southern California* (USC), die dafür auf einen Ausbildungsplan zurückgreifen konnte, der von der *National Science Foundation* entwickelt und gefördert wurde. Das Curriculum bot benachteiligten Personengruppen, Minderheiten und in schwierigen Lebenslagen befindlichen, Niedriglohn empfangenden Bevölkerungsgruppen der Innenstadt Zugang zu einfachen Multimedia-Jobs und die Möglichkeit, Grundkenntnisse für den Zugang zum College zu erwerben. Die Akademie verband in dem Programm die Vermittlung von Kenntnissen der Computer-Technologie, Multimedia-Werkzeugen und Graphikdesign mit der Vermittlung von Grundkenntnissen in Grammatik, Mathematik und Kunst. Das Programm hilft den Teilnehmern dabei, Unabhängigkeit und Selbstkontrolle durch Anweisungen und intensive Unterstützung zu bekommen.
HACLA leitete die Bewohner des öffentlichen Wohnungsbaus und Teilnehmer an *Section 8* auch in ein 20 Wochen umfassendes Programm weiter, das in einer Einrichtung der Akademie auf dem neusten Stand der Technik angeboten wurde. Die Teilnehmer (TN) hatten vollen Zugang zum Campus der USC, konnten an Computer-Workshops und Vorbereitungskursen auf das College teilnehmen. Die Akademie unterstützte die TN, einen Ausbildungsplan aufzustellen, der ihre Karrierepläne unterstützte. Mitarbeiter der Behörde assistierten ihnen beim Finden und Bewerten von »*next-step*«-Jobs und vermittelten 60 Prozent von ihnen in Vollzeitbeschäftigung mit Stundenlöhnen von durchschnittlich acht US-Dollar oder in weiterführende Ausbildungsprogramme. Arbeitgeber im Multimedia-Bereich erhielten so Arbeitnehmer, die gut mit Grundkenntnissen ausgestattet waren.
Das WtW-Programm ist wohl das erfolgreichste HACLA-Programm gewesen. Diesen Erfolg wird man wahrscheinlich vor allem der Einfachheit und Flexibilität des Programms zuschreiben können, die auf Bundesebene durch Regularien vorgegeben wurden; die Regeln waren darauf ausgerichtet, ein Maximum an Kreativität unter den Empfängern der Fördergelder anzuregen; in unserem Fall entschied die Wohnungsbaubehörde, weniger erfahrene, aber hoch motivierte Mitarbeiter einzustellen; weiter bedeutsam waren die Daten und Empfehlungen des Economic Roundtable, auf deren Grundlage so eng wie möglich mit Arbeitgebern zusammengearbeitet werden konnte. Traurigerweise fördert die Bundesregierung weder dieses noch vergleichbare Projekte weiter.

Copyrighted material

Das Programm zur Förderung der Selbständigkeit von Familien (*Family Self-Sufficiency*)

Das *Family Self-Sufficiency* program (FSS) hilft mehr als 2.800 durch die Behörde begleiteten Familien im Rahmen des *Section 8 Housing Choice Voucher program* (*Section 8* Gutscheinprogramm) – die alle freiwillig daran teilnehmen – mit dem Ziel, in fünf bis sieben Jahren von allen wohlfahrtsstaatlichen Leistungen unabhängig zu werden: Dazu wird die Schulentwicklung gefördert, und es werden technische, haushaltsbezogene und berufliche Weiterbildungen angeboten, die das wohnbegleitende Hilfsprogramm als stabilisierendes Fundament nutzen.
Das FSS-Programm bietet den Familien finanzielle Anreize in Form eines Treuhandkontos, das nach Abschluss des Programms an den TN übergeht. Zusammengenommen stehen den Familien $ 3,9 Mio. zur Verfügung oder durchschnittlich $ 1.446 pro Familie. Nach erfolgreichem Abschluss des Programms können sie die treuhänderisch hinterlegten Gelder für die Gründung eines Unternehmens oder für den Kauf eines Hauses nutzen.
FSS koordiniert die *public-private-partnerships* und Mittel, um lokale Unternehmen, gewählte Behördenvertreter und Hilfseinrichtungen in ein integriertes Persönlichkeitsentwicklungsprogramm einzubinden. Durch vertragliche Vereinbarungen mit Nonprofits haben FSS-Familien Zugang zur Kinderbetreuung, Transportmöglichkeiten, Arbeitsberatungs- und Vorbereitungskursen, Haushaltsberatung mit Blick auf finanzielle Fragen und anderen unterstützenden Dienstleistungen, die die Unabhängigkeit und die Auswahlmöglichkeiten der Familien erweitern.

Aliso Village

Das gegenwärtige, umfassende Nachbarschaftsrevitalisierungsprogramm inklusive des Abriss' und Neubaus von Wohnungen in der *Aliso Village Community* im Osten von Los Angeles ist ein gutes Beispiel für die Verbindung von Beschäftigung am Bau und anderen Berufsausbildungen und sozialen Dienstleistungen. HACLA hat zu diesem Zweck ein vorbereitendes Programm für Lehrlinge und ein Lehrlingsausbildungsprogramm entwickelt.
Zur Vorbereitung auf die Sanierung der Nachbarschaft schloss HACLA einen Vertrag mit der Firma *Aliso Village Resident Mangement* ab, um das Packen der Möbel, den Um- und Wiedereinzug der Familien während der Abrissphase und bis zur Wiederherstellung der Wohnungen sicherzustellen.
In Aliso Village machten die Jobs, die in direktem Zusammenhang mit der Sanierung des Quartiers standen, nur einen kleinen Teil der Anstrengungen aus, den Bewohnern zu einer selbständigen Lebensführung zu verhelfen. Die Behörde arbeitete mit den umgezogenen Bewohnern zusammen, um ihnen eine höher bezahlte Beschäftigung auch in einer ganzen Reihe anderer Arbeitsfelder zu ermöglichen. Mit *Community*-Partnern wie dem *East LosAngeles Skills Center*, *Mount Saint Mary's College*, der *California State University* (LA), dem städtischen *Workforce Investment Board* und dem *Youth Opportunity Movement* sowie dem *State Employment Development Department* wurden Ausbildungs- und Beschäftigungsverhältnisse über die dort verfügbaren Qualifikationsangebote und Gelder vermittelt, und es wurde erst dann auf Finanzmittel des HUD *HOPE VI*-Programm zugegriffen, wenn keine anderen Hebel zur Verfügung standen. Die beteiligten Partner entsprachen auch den Bedürfnissen der Bewohner nach Dienstleistungen aus den Bereichen Erziehung, Kinderbetreuung, Transport und in der Kriminalprävention.
Durch eine Erhebung von 1998/99 stellte die *Community* einen großen Bedarf an Jugendbetreuung und Freizeitbeschäftigung fest, um so etwas wie einen sicheren Hafen gegen die Beteiligung Jugendlicher an Gang-Aktivitäten zu schaffen. In dem Moment, als mehr und mehr allein erziehende Mütter begannen zu arbeiten, entstand in der Nachbarschaft die Befürchtung, es könne sich eine Schlüsselkinder-Gesellschaft herausbilden. Umfangreiche nach-schulische Aktivitäten wurden notwendig, um eine angenehme Atmosphäre in der *Community* zu schaffen, die die Arbeitsaufnahme der Mütter unterstützen konnten.
Um den Erfolg dieser *HOPE VI*-Initiative bewerten zu können, nutzte die Behörde das Evaluationsinstrumentarium des *Community Service Block Fonds*. Dieses Instrument misst die Effektivität des Programms durch die Analyse jedes einzelnen Teilnehmers und dessen Zuordnung zu den Kategorien »in der Krise«, »gefährdet«, »stabil«, »sicher/selbst versorgend« oder »aufstrebend«. Die Mitarbeiter entwickelten ebenfalls Servicekategorien: Erziehung und ökonomische Entwicklung; Familienverhältnisse, individuelle Entwicklung, soziale und emotionale Gesundheit; sowie Wohnsituation. Mit diesem System konnten schnell die Programme identifiziert werden, die nicht den Bedürfnissen der Teilnehmer entsprachen.

Jugendinitiativen

HACLA realisierte schnell, dass ihre Initiative zur Realisierung ökonomischer Selbständigkeit Kinder und Jugendliche ebenso erreichen musste wie Erwachsene. Die Behörde verwaltete ein großes *Workforce Investment Act Youth Opportunities System* (YOS) sowie eine *Youth Initiatives*-Einheit und arbeitete auf dieser Grundlage mit anderen Partnern zusammen, um die Jugendlichen (zwischen 8 und 25 Jahren alt) mit schulischen und kulturellen Angeboten sowie mit solchen Freizeitmöglichkeiten zu versorgen, die eine positive, kameradschaftliche und gewaltfreie Weltanschauung unter den Kindern und Jugendlichen fördert.

YOS begleitet, unterstützt und führt Jugendliche bei der Erreichung spezifischer Ziele, indem ihnen passgenaue Wege aufgezeigt werden, die zu höherer Schulausbildung und besseren Beschäftigungsmöglichkeiten führen. Das zu erreichende Ziel für die Jugendlichen ist das Gewinnen und Erhalten ökonomischer Selbständigkeit durch die Verpflichtung zu lebenslangem Lernen, der Schärfung ihrer Beschäftigungsfähigkeiten und der Vorbereitung auf einen umkämpften Arbeitsmarkt. Das Programm unterstützt jährlich über 900 Jugendliche. Im Jahr 2003 wurden durch die Mitarbeiter 345 von ihnen bei der Arbeitssuche unterstützt und 43 wurden Qualifikationsmaßnahmen angeboten.

Eines der beliebtesten Programme der HACLA ist *Vocabulary Basketball*, ein Wettbewerb zwischen Mannschaften aus den Siedlungen des öffentlichen Wohnungsbaus aus der ganzen Stadt. Vor Beginn jedes Spiels lernen die Mannschaften neue Vokabeln und müssen das erworbene Wissen zu Spielbeginn korrekt wiedergeben oder sie verlieren Punkte. Mehr als 250 Kinder in 25 Teams nehmen an *Vocabulary Basketball* teil. Die Behörde bietet zusätzlich schulische und kulturelle Aktivitäten an, um rege Köpfe zu fördern und die Intelligenz der Bürger zu festigen, indem

- stadtweit der *Youth Council* – ein Zusammenschluss von Nonprofits, der den Jugendlichen Führungsfähigkeiten vermittelt – auf Initiative der HACLA aufgebaut wurde,
- jährlich eine Anti-Gewalt-Kampagne durchgeführt wird,
- jedes Jahr eine Abschlussgala durchgeführt wird, auf der Jugendliche aus dem öffentlichen Wohnungsbau für ihre Abschlüsse der Klassen 7 bis 9, der Mittel- und Oberschule geehrt und über $ 50.000 an Stipendien ausgeschüttet werden;
- Besuche in Museen, von Festivals und Gedenkstätten organisiert werden,
- Jugendfahrten unternommen werden, um Naturschutz und ökologisches Bewusstsein zu stärken;
- Sportaktivitäten angeboten werden, die die Bedeutung von Gesundheit gerade für Jugendliche und den Effekt solcher Tätigkeiten auf Geist und Körper herausstellen. Mehr als 500 Jugendliche nehmen neben *Vocabulary Basketball* auch an Anfängerbaseball, schwingen Varianten des Seilspringens (überkreuz mit zwei Seilen), *Flag Football* (eine zivile Variante des American Football) und an einem Bowling-Club teil.

Computer Learning Center (CLC)

Die Computer Learning Center befinden sich innerhalb der Wohnanlagen des öffentlichen Wohnungsbaus, um zu helfen, die digitale Spaltung (*digital divide*) zu überwinden und die Bewohner auf das gegenwärtige Arbeitsumfeld vorzubereiten. Die Center unterstützen die Bewohner beim Erwerb von Grundkenntnissen in Mathematik, beim Lernen von Lesen und Schreiben, bei Bürotätigkeiten, bei der Vorbereitung auf den Erwerb eines nachgeholten Schulabschlusses, helfen ihnen beim Internetzugang, bei Computeranwendungen aus dem Bereich digitales Grafikdesign und bietet ihnen Zugang zu den entsprechenden Computerräumen. Bewohner, die ihre Computerkenntnisse ausweiten wollen, können sich in Kurse zu Microsoft Word, Windows, Adobe Illustrator und Photoshop eintragen.
Die CLCs bieten auch altersangepasste Programme für Kinder und Teenager an. *PC Magic* ist ein speziell für Kinder der Anfangsklassen geschaffenes Programm. Die TN nutzen Schulungssoftware und nehmen unter deren Zur-Hilfe-Nahme an Aktivitäten teil, die ihren jeweiligen Interessen entsprechen oder in Zusammenhang mit einer aktuellen Veranstaltung oder sonstigen Aktivitäten stehen. Dabei verbessern sie ihre Lese- und Aussprachefähigkeit sowie Kenntnisse in Mathematik.
PC Adventure ist ein ähnliches Programm, das etwas älteren Kindern angeboten wird. In diesem Programm entwickeln Viert- und Sechstklässler kritisches Denkvermögen, auf dessen Grundlage sie dann im Internet navigieren können; die Schüler erhalten ebenfalls Hausaufgabenhilfe. Jugendliche der Klassenstufen sieben bis zwölf können an dem Programm *Community Wide Now*, ein Multimedia-Programm, teilnehmen, das auf einer Software für Grafikdesign basiert. Die derzeit zwölf *Computer Learning Center* der Behörde bieten durchschnittlich 1.100 Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen solche Möglichkeiten.

Schlussfolgerung(en)

Bezahlbarer Wohnraum allein kann Armut nicht beseitigen. HACLA hat eine Vielzahl von Programmen ins Leben gerufen, die bewiesen haben, dass sie ökonomische Selbständigkeit durch die Analyse des lokalen Arbeitsmarktes, die Analyse der Barrieren, vor denen die TN stehen, durch Stärkung der existierenden Möglichkeiten und Kapazitäten, durch die Schaffung symbiotischer Beziehungen zu Arbeitgebern, durch andauernde Pflege der Arbeitnehmer-/Arbeitgeberbeziehung auch nach Abschluss des Beschäftigungsvertrags und durch die individuell abgestimmten unterstützenden sozialen Dienstleistungen erfolgreich haben schaffen können.
Unabhängig von den hier gezeigten Erfolgen, hat die Bundesregierung leider die Förderung von Programmen wie diesen kontinuierlich zurückgefahren.

(aus dem US-amerikanischen von Volker Eick und Jens Sambale)

Copyrighted material

Arbeit und Wohnen: Alte Programme – Neue Paradigmen

Der öffentliche Wohnungsbau in den USA entstand als Beschäftigungsprogramm, nämlich gegen die in den 1930er Jahren wachsende Massenarbeitslosigkeit. Gleichwohl stellen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eine relativ junge Intervention in der öffentlichen Wohnungsbaupolitik dar. Unter dem Einfluss seiner Frau Eleanor Roosevelt, einem intensiven Lobbying der Arbeiterbewegung (Leavitt 1995) und überwiegend wegen der Notwendigkeit Arbeitsplätze zu schaffen, unterzeichnete Präsident Franklin Delano Roosevelt 1937 den US *Housing Act*. Während Demonstrationen und Protestmärsche die Aufmerksamkeit auf Zwangsräumungen und in Zeltstädten lebende Menschen lenkten, galt die Schaffung von Arbeitsplätzen für arbeitslose Bauarbeiter und die Bereitstellung von öffentlichem Wohnraum für «ein Drittel der Nation»[1] als angemessenes Mittel, um sowohl die Konflikte einzudämmen als auch den Binnenkonsum zu erhöhen (Radford 1996, Lichtenstein 2002). Damit ist ein öffentlicher Wohnungsbau geboren, der spätestens 30 Jahre später als vollständig unzureichend erkannt werden wird und damit zugleich in seine erste Krise gerät.

1968 verfügten die Haushalte im öffentlichen Wohnungsbau über ein durchschnittliches Jahreseinkommen von etwa 10.000 $ – zu wenig, um die laufenden Kosten der Behörden zu decken, wie es das Gesetz von 1937 zwingend vorsah. Das *Brooke Amendment* von 1968 begrenzte die maximale Mietbelastung im öffentlichen Wohnungsbau auf 25 Prozent der Einkünfte der Mieter, ein Wert der später unter Präsident Ronald Reagan auf 30 Prozent erhöht werden wird. Der *Housing and Community Development Act* von 1968 beinhaltete in *Section III* eine wenig bekannte Bestimmung, die es den Wohnungsbaubehörden erlaubte, ihre Mieter zu Arbeiten an Modernisierungsprojekten heranzuziehen. Nach dem Aufstand in Los Angeles 1992 wurde diese Bestimmung gestärkt und 1994 in einer als Zwischenlösung deklarierten Bestimmung

1 Über einen Zeitraum von 50 Jahren wurden annähernd 1,3 Millionen Wohneinheiten im öffentlichen Wohnungsbau geschaffen, seit 1974 haben Section 8-Gutscheine und Beschenkungen 2,1 Millionen Berechtigte mit Wohnraum versorgt. In den Städten und Landkreisen der USA sind ca. 3.300 öffentliche Wohnungsbaubehörden (Public Housing Authorities – PHAs) tätig. In Kalifornien kontrollieren 124 PHAs exakt 44.953 Wohneinheiten. Los Angeles gilt als die größte Wohnungsbaubehörde des Bundesstaates mit 8.292 Wohneinheiten für Mieter mit geringen Einkommen. Schließt man Wohneinheiten aus Section 8, Section 23 (Senioren), aus den Eigentums-Pilotprogrammen, aus Hope I und aus dem nicht-subventionierten Bestand mit in die Rechnung ein, so betreut und betreibt die Wohnungsbaubehörde von Los Angeles (Housing Authority of the City of Los Angeles – HACLA) 10.406 Wohneinheiten und versorgt 54.428 Haushalte mit Wohnraum. Unter Section 8 stehen insgesamt 37.736 Wohnungen zur Verfügung (Housing Authority of the City of Los Angeles o.J.). Diese Werte schwanken. Der Annual Comprehensive Report for 2003–2004 berichtet, dass wegen der Neubauhebung der Wohnungen zu Gunsten größerer Einheiten in drei der 16 größeren Gebiete der Bestand öffentlicher Wohnungsbestands auf 6.218 gesunken ist (City of Los Angeles 2004).
2 Die Redewendung «one-third of a nation ill-housed, ill-clad, ill-nourished» stammt aus Roosevelts zweiter Amtsrede.

geklärt, welche Tätigkeiten für welche Mieter unter *Section III* fallen können. So können Mittel des *U.S. Department of Housing and Urban Development* (HUD) für Weiterbildung und Kinderbetreuung verwendet werden, allerdings bestehen die meisten Arbeitsplätze nach wie vor in den Baugewerken oder innerhalb öffentlicher Behörden.

Seit 1993 tritt das in Arbeitsbeschaffungs- und Fortbildungsmaßnahmen liegende Potential mit der Implementierung des *Homeownership Opportunities for People Everywhere*, dem HOPE-Programm, deutlicher zu Tage. Und 1996 wird das *Jobs-Plus*-Pilotprogramm für Mieter des öffentlichen Wohnungsbaus in sechs Städten gestartet – darunter auch an zwei Standorten in Los Angeles.[2] Der vorliegende Text skizziert kurz die beiden Programme HOPE VI und *Jobs-Plus*, um so ein besseres Verständnis für die nachfolgend charakterisierten alternativen Programme in der Wohnungsbau- und Beschäftigungspolitik von Los Angeles zu schaffen. Diese alternativen Projekte – *Union de Vecinos*, *Worker Centers*, und die *Figueroa Corridor Coalition for Economic Justice* (FCCEJ) – arbeiten direkt an der Basis und versuchen, die jeweiligen Nachbarschaften zu stärken. John McKnight (2004) unterscheidet drei verschiedene Zugänge zur Stärkung lokaler Gemeinschaften: Den therapeutischen Ansatz (Der Klient als Kunde), den anwaltschaftlichen Ansatz (Schutz von Kundengruppen) und den *Community*-Ansatz, «where people's gifts are shared and their fallibilities accommodated, where care can replace service or advocacy, and where labeled people are integrated rather than segregated» (ebd., 1).

Die drei alternativen Projekte folgen alle einem Nachbarschafts- bzw. *Community*-Ansatz,[4] unterscheiden sich jedoch in ihrem Umfang, ihrer geografischen Lage, der aktuellen Entwicklungsstufe ihrer Organisationen und in ihrer Schwerpunktsetzung.

Die ersten beiden Projekte sind nicht in der Lage, Arbeitsplätze zu garantieren, aber alle drei entwickeln und fördern eine breite Nachbarschaftsvision, die sich auf der Meinung und Mitwirkung ihrer Mitglieder stützt. Alle drei haben unterschiedliche Schwerpunkte: *Union de Vecinos* konzentriert sich auf den Wohnungsbau, die *Worker Centers* auf Lohnarbeit und die *Figueroa Corridor Coalition for Economic Justice* bearbeitet umfassend beide Themen.

Öffentliche Wohnungsbauprogramme zielen mit ihren Dienstleistungen ausdrücklich auf Mieter (oder Kunden) und ziehen ggf. externe soziale sowie andere Dienstleister oder gewerbliche Anbieter hinzu, um diese Dienstleistungen erbringen zu lassen. Demgegenüber setzt der alternative Zugang auf den

2 Die zwei HOPE VI-Gebiete sind Harbor Terrace (Lower Normont Terrace) im südlichen Teil der Stadt und nahe des Hafens von Los Angeles sowie Pico-Aliso in Boyle Heights nahe Downtown. Hier diskutiere ich nur Pico Aliso. Die Jobs-Plus-Pilotprogramme befinden sich in Wilson Mead Homes nahe Downtown Los Angeles und in Imperial Courts in Watts im Süden der Stadt.
4 Wir verwenden im Folgenden die Begriffe *community* und Nachbarschaften synonym, auch wenn im US-amerikanischen Kontext dem Begriff der *community* eine stärkere Bedeutung zukommt, für die es im Deutschen keine angemessene Übersetzung gibt (Anmerkung der Übersetzer).

Copyrighted material

Ausbau der (Problemlösungs-)Kapazitäten der Menschen vor Ort und die Verbesserung der Lebensverhältnisse in den bestehenden Quartieren.
Das vorliegende Papier gliedert sich in drei Teile: Der erste Teil liefert einen Überblick über die Programme HOPE VI und *Jobs-Plus* und der zweite analysiert die drei alternativen Beispiele. Das Papier schließt mit der Diskussion einiger politischer Implikationen dieser Programme und Projekte.

Hintergrund: Überblick zu HOPE VI und *Jobs-Plus*

Die Geschichte von HOPE VI ist die Geschichte des wachsenden Rückzuges der Regierung aus der Bereitstellung dauerhaft günstigen Wohnraumes für Mieter, die sich keine Wohnungen zu Marktmieten leisten können. Seit 1974 sucht HUD nach Wegen, den öffentlichen Wohnungsbestand abzustoßen. Im ersten Schritt übertrug HUD Bestände an Mieter oder Mittelsmänner, die an Mieter weiterverkauften (Rohe 1995). 1984 dehnte das *Public Housing Homeownership Demonstration*-Programm (PHHD) diese Verkäufe aus, ohne dass aber je ein nennenswertes Volumen verkauft werden konnte. Zu den Verkaufshindernissen zählte der Mangel an Mitteln für die Mieterberatung, die Sanierung der Wohnungen vor dem Verkauf sowie am Fehlen von Umsetzwohnungen und Unterkünften für Mieter, die nicht an der Eigentumsbildung teilnahmen (Rohe 1995: 441). 1987 erlaubte der Kongress mit *Section 21* die Übertragung des öffentlichen Wohnungsbaubestandes an Mietergesellschaften (*resident management corporations*). Wieder fanden kaum Verkäufe statt – der Zusammenhang von Arbeitsplätzen und Einkommenshöhen für die Möglichkeit, Häuser kaufen zu können, dürfte auf der Hand liegen. Solange die Einkommen der Bewohner nicht steigen, können die steigenden Betriebs- und Instandhaltungskosten – letztere müssen ja von den neuen Eigentümern selbst getragen werden – nicht gedeckt werden. Andere Hindernisse für den Verkauf hingen mit dem Verfahren zusammen. So verlangten die Behörden die Kündigung der Wohnungen durch Mieterberatungsgremien, die aber nicht die Meinung aller Mieter repräsentierten. Das *Center for Community Change* aus Washington D.C. dokumentierte durch Befragungen an sieben Standorten, dass Mieter das Programm zwar auch lobten, aber auch dessen Konstruktionsmängel beklagten. Bei den ablehnenden Stellungnahmen wird das Gefühl genannt, man werde um die Möglichkeit in die »wieder belebten« Nachbarschaften zurückziehen zu können, betrogen; der Mangel an »echten« Wahlmöglichkeiten bei der Umsiedlung wird beklagt; ebenso wird die unzureichende Unterstützung der Mieter, die *Section 8*-Gutscheine von der Behörde erhalten haben, bemängelt; weiter wird der Verlust des Nachbarschaftsgefühls genannt und der Zweifel daran, dass diese Hemmt der Mieter überhaupt abgerissen werden muss; schließlich gelten die begrenzten Mitbestimmungsmöglichkeiten als ungenügend; Hindernisse, überhaupt einen sinnvollen Beitrag leisten zu können, werden ebenso benannt wie Schwierigkeiten bei der Inanspruchnahme sozialer Dienste.
Seit der Implementation 1993 konzentriert sich HOPE VI im Unterschied zu früheren Programmen auf den Abriss von Wohneinheiten und die Wiederbelegung der verbliebenden oder wenigen neu gebauten Wohnungen mit dem Ziel, eine gemischte Einkommensstruktur in den Quartieren zu erzielen. 1996 eliminiert der Kongress die Klausel, dass abgerissener Wohnraum 1:1 ersetzt werden muss, und HOPE VI entwickelt sich in der Folge zum zentralen Instrument der Regierung, Wohnungen für Mieter mit niedrigem Einkommen aus dem Markt zu nehmen. Eine andere Klausel in der Gesetzgebung und durchaus zur Verfügung stehende Finanzmittel zeigen darüber hinaus, dass das Programm eine andere Richtung hätte einschlagen können (National Housing Law Project 2002: 13).

> *»Öffentliche Wohnungsbaubehörden (PHAs) können bis zu 15 Prozent ihrer HOPE VI-Mittel, maximal 5,25 Millionen US-Dollar pro Bewilligung, für Nachbarschafts- und weitere unterstützende Dienste (community and supportive services – CSS) aufwenden, um Bewohnern Chancen auf Beschäftigung und eine selbst bestimmte Lebensführung zu ermöglichen. Section 3 des Housing Act (1968) schreibt die bevorzugte Einstellung von Mietern und Personen mit geringen Einkommen durch die PDAs und andere Einrichtungen vor, die an den verschiedenen Wohnungsbauprogrammen von HUD teilnehmen – dazu zählt auch HOPE IV. Statt eine selbstbestimmte Lebensführung dadurch anzuregen, dass die jetzigen Mieter mit neuen Nachbarn, die höhere Einkommen erzielen, konfrontiert werden, wäre eine selbstbestimmte Lebensführung dadurch zu ermutigen, dass man die Mieter mit Arbeit versorgt – und mit Weiterbildung, Kinderbetreuung und anderen Diensten, die es den Bewohnern erlauben, solche Jobs auch aufzunehmen«*
> (*National Law Housing Project* 2002: 14).

Mieter, die vom *Center for Community Change* befragt wurden, äußerten sich enttäuscht, dass ihnen versprochene Weiterbildungsangebote und Arbeitsplätze nie angeboten wurden (*Center for Community Change* 2003: 79, 95). In ihrer Zusammenfassung der Ergebnisse der nachbarschaftunterstützenden Dienste unter HOPE VI sprechen Levy/Kaye (2004) die Beziehung zwischen der Beschäftigungssituation und den »sanierten« HOPE VI-Projekten an. Arbeitslosen Mietern wurde es nicht erlaubt, in die Nachbarschaft zurückzukehren. Daher regen sie sowohl einen flexibleren Umgang mit Bewerbern an und fordern Angebote wie Arbeitsberatung und Weiterbildung für Arbeitslose und Unterbeschäftigte (vgl. Sard 2002).

Copyrighted material

Tabelle 1 HOPE VI und Jobs-Plus im Vergleich

	HOPE VI	Jobs-Plus
Jahr der Implementierung	**1993**	**1998**
Zielformulierung	Bauliche Veränderung; Verwaltungsmodernisierung; Sozial- und Nachbarschaftsdienste in Abstimmung mit den Bedürfnissen der Bewohner	Anhebung der Beschäftigungsquote und des Einkommens der Bewohner
Strategie	Abriss schwer beschädigter Gebäude und Neubau mit sozial gemischter Belegung.	Standorte des öffentlichen Wohnungsbaus mit sozialen Diensten ausstatten, Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit und Unterstützung bei der Arbeitssuche, Weiterbildung, Vermittlung von Grundfertigkeiten, unterstützende Dienste wie Kinderbetreuung und Mobilitätshilfen, finanzielle Anreize (Mietkappung), direkte Einbindung der Mieter
Erklärung /Begründung	Soziale Mischung hilft den einkommensschwachen Mietern auf dem Weg zur selbstbestimmten Lebensführung.	Sicherstellung, dass arbeitende Mieter auch in der Nachbarschaft bleiben können
Resultat	Abriss und Vertreibung, dauerhafter Verlust öffentlichen Wohnbestandes.	bis Juni 2002 über 3.000 Mieter beschäftigt, seit 1996 Vermittlung von 2.000 Bewohnern in Arbeit (Kato et al. 2003).
Nachbarschaftsdienste	15% der Mittel können für unterstützende Dienste (Kinderbetreuung, Gesundheit) oder Schulen, Weiterbildungen und Einzelhandel aufgewendet werden.	Schwerpunkt auf Arbeit und unterstützende Dienste

Erkenntnisse zu den Wirkungen von *Jobs-Plus* stammen aus den Evaluierungen der *Manpower Development Resource Corporation* (MDRC)[5] und früheren Studien zu beschäftigungspolitischen Programmen. Drei Komponenten – beschäftigungsorientierte Dienste, finanzielle Anreize und die Nachbarschaftsunterstützung bei Trainingsmaßnahmen – bilden zusammen ein integriertes Paket, das eine selbstbestimmte Lebensführung der Gebietsbewohner durch die Erhöhung ihrer Einkommen erreichen soll (Kato et al. 2003). Das *Jobs-Plus*-Programm bietet finanzielle Anreize, die entweder die Miete senken oder auf

5 Die endgültige Evaluierung stand zum Zeitpunkt der Niederschrift noch nicht zur Verfügung. Der Abschlussbericht ist aber im März 2005 unter dem Titel »Promising Work in Public Housing« (Bloom et al. 2005) erschienen (Anmerkung der Übersetzer)

einem festen Niveau halten – unabhängig davon, ob die Einkommen der Mieter steigen. Dies ist gleichbedeutend mit einem direkten Mietzuschuss und erhöht das verfügbare Einkommen. Nach der MDRC-Evaluierung für Los Angeles ist die dortige Wohnungsbaubehörde HACLA selbst ein bedeutender Arbeitgeber. Die Behörde stellt Bewohner entweder als Vollzeitbeschäftigte ein oder schafft »lang andauernde, bezahlte Praktikumsangebote und bezahlte 'Schnupperjob'-Programme« (Miller 2002, 91.). Darüber hinaus wurden vorübergehend Mieter während der Volkszählung im Jahre 2000 beschäftigt.

HACLA bietet während des Sommers ein *Jobs for Youth*-Programm in der Wohnanlage Imperial Courts an. Teil dieser Beschäftigungsmaßnahmen sind das *Drug Elimination*-Programm (ca. 25 Teilnehmer) sowie Trainingsmaßnahmen in Zusammenarbeit mit dem Southwest College und den HACLA-Abteilungen für Instandhaltung und Grünpflege. Das Ziel dieser Maßnahmen war überwiegend auf die Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit gerichtet und beinhaltete daher auch keine auf die Erhöhung der Beschäftigungsdauer, höhere Löhne oder Karriereplanung gerichtete Strategie für die jugendlichen Mieter (ebd.: 109). Im Quartier William Mead Homes hat *Jobs-Plus* Mieter erfolgreich in Voll- und Teilzeitstellen bei der Wohnungsbaubehörde vermittelt.

Der Ansatz von *Jobs-Plus* ist viel versprechend – doch es gibt ein »aber«: In der Studie »Failing but not Fooling« wurden 30 Teilnehmer an fünf Standorten des öffentlichen Wohnungsbaus in Los Angeles befragt, die an Maßnahmen des *Job Partnership Training Act* (JPTA)[6] teilgenommen haben (Leavitt/Ochs 1993). Weitere 30 Interviews wurden mit Mitarbeitern geführt, die in Qualifizierungsprojekten arbeiten, die in der Literatur als erfolgreich gelten. Die JPTA-Büros waren auf dem Gelände des öffentlichen Wohnungsbaus angesiedelt und schufen, wie *Jobs-Plus*, verbesserte Zugangsmöglichkeiten für die Bewohner. Ähnlich wie bei *Jobs-Plus* lagen die meisten Arbeitsangebote im Niedriglohnbereich, waren im Dienstleistungssektor angesiedelt und durch hohe Mitarbeiterfluktuation gekennzeichnet. Die jeweilige Beschäftigungsdauer war zu Arbeitsbeginn unklar, die Arbeitszeiten – insbesondere im Einzelhandel – wechselten wöchentlich und waren den Arbeitern ebenfalls vorher nicht bekannt. Leavitt und Ochs (1993) hielten fest, dass eine Vermittlung in feste Beschäftigungsverhältnisse am Ende der Maßnahme nicht garantiert war und dass es zu zeitlichen Lücken zwischen dem Ende der Maßnahme und dem Beginn der Arbeitsaufnahme kam.

Die Studie identifizierte folgende Merkmale erfolgreicher Beschäftigungsprogramme: Ermittlung der Arbeitskraftnachfrage und der Vermittlungsmöglichkeiten vor dem Beginn der Maßnahme; Sicherstellung, dass die in den Maßnahmen gesammelten Arbeitserfahrungen tatsächlich den Bedürfnissen der

6 JTPA – ein 1982 erlassenes beschäftigungspolitisches Programm, das zwischenzeitlich vom *Workforce Investment Act* (WIA) abgelöst worden ist

Copyrighted material

Jacqueline Leavitt

Tabelle 2 Vergleich zwischen den öffentlichen Wohnungsbauprogrammen und den alternativen Projekten in Los Angeles

	Ort	Prozess und Wählerschaft	Resultat
Öffentlicher Wohnungsbau	HOPE VI: Imperial Courts (499 WE), über 1.500 Mieter Wilson Mead (415 WE), fast 1.300 Mieter Jobs-Plus: einfacher Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Ressourcen, Jobs sowohl am Standort wie außerhalb	Mieter des öffentlichen Wohnungsbau Gewählte MieterbeiräteAnwohner werden angestellt, z.B. als Job Coaches (Jobs-Plus) oder zur Modernisierung (HOPE VI, Section III)	**HOPE VI:** Nettoverlust im öffentlichen Wohnungsbau, Vertreibung der Mieter, verlorene Mieter, die den Standort ohne Umzugsbeihilfen verlassen **Jobs-Plus:** 1.156 Teilnehmer in fünf Jahren, über 850 Vermittlungen in Arbeit, davon 525 in Vollzeit, 430 Teilnehmer in Bildungsmaßnahmen und 245 in beruflicher Weiterbildung
Union de Vecinos	Öffentlicher Wohnungsbau in Pico-Aliso,Mieter in Privatwohnungen in Boyle Heights, Öffentlicher Wohnungsbau in Estrada und Dana Strand	125 Kernmitglieder aus 13 Ausschüssen in Pico Aliso können je Ausschuss 80 bis 100 Personen mobilisieren. Entscheidungen werden im Konsensverfahren getroffen, direkte Demokratie.	**Wohnen:** Durchsetzung verbesserter Umzugshilfen; 42 Wohneinheiten für Familien mit geringem Einkommen, Abriss zwei Jahre aufgehalten, Anwohner darin ausgebildet, bessere Umzugshilfen zu verhandeln; Abriss in Dana Strand gestoppt; Mieterausschüsse in Estrada Court gebildet, die HACLA dazu bewegen, die beschädigten Dächer dreier Gebäude zu reparieren; Koalition mit Inquilinos de Maywood gebildet, um Gesundheits- und Wohnungsforderungen durchzusetzen, auf 13 Ausschüsse angewachsen **Jobs:** Mitglieder im Catering angestellt, die Arbeiter der umliegenden Gegend mit Essen versorgen
Worker Centers*	Standorte in den Nachbarschaften nahe der Arbeitsplätze oder Wohnorte der Tagelöhner (Koreatown, Pilipinotown, Textilzentrum)	in das Quartier und die Nachbarschaft eingebundene Community-Führer, die auf Entscheidung der Mitglieder ausgewählt werden, Verhandlungen; gegenseitiges Lernen unter den Mitarbeitern	**Jobs:** Arbeiterrechte; Klagen gegen Diskriminierung, erfolgreiches Einklagen ausstehender Löhne; Demonstrationen und Streikposten, um Anliegen publik zu machen; Entwicklung von Führungsqualitäten, formale Koalitionen, Lobbying **Wohnen:** Zusammenarbeit mit CDCs in Wohnungsfragen, Agitation von Mieter in Fragen zu Wohnbedingungen
FCCEJ	Südlich und östlich von Downtown Nachbarschaft umfasst etwa 200.000 Mieter einschließlich Teilen von Downtown und Skid Row. Lokale CDCs im Gebiet:Esperanza Housing Community Development Corporation; Strategic Actions for a Just Economy (SAJE),Anwohner-, stadtweite und nachbarschaftsnahe Koalitionen (Partner sind u.a. die Kirchen, lokale Gewerkschaften, Studenten, Umweltgruppen, lokale Institutionen, Akademiker).	Kampagne für »Responsible USC« (Beschäftigung), Koalitionsausschüsse; breite Koalitionen um die Großprojekte der USC und der AEG Land Arena Company (u.a. Staples Center);Verhandlungen mit Entwicklungsgesellschaften,Englisch-UnterrichtÖkonomische Überlebenslehrgänge (70 Anwohner und Studenten schließen den Kurs ab).	**Innovative Verträge** mit den Developern zugunsten der Nachbarschaft, die Wohnungs- Arbeits- und andere Bedürfnisse abdecken. Jobs: 70% der 5.000 Jobs werden gewerkschaftlich organisiert sein oder einen Lohn zahlen, der eine eigenständige Lebensführung erlaubt; 50% der neuen Jobs werden mit Anwohnern besetzt werden. Entwicklungsgesellschaften stellen Mittel für ein Nachbarschaftszentrum zur Verfügung, das die Anwohner aus- und weiterbildet. **Günstiger Wohnraum:** mindestens 20% der WE stehen Geringverdienern zur Verfügung; Entwicklungsgesellschaften stellen einen zinsfreien Kredit in Höhe von $650.000 für Nonprofit-Wohnungsbauunternehmen zur Verfügung, die damit günstige Wohnraum bauen.Grünanlagen und Freizeit: Entwicklungsgesellschaften stellen eine Million Dollar für Grünanlagen und Erholungseinrichtungen zur Verfügung. Anwohner erhalten zwischen $50.000 und $75.000 um Standorte zu identifizieren und an der Planung zu partizipieren. **Umweltplanung:** Fragen der Bautätigkeit, Fußgängersicherheit, Abfallentsorgung, Luftgüte und »grünes Bauen«; **Ruhender Verkehr:** Die Entwickler stellen Parkraum für die Anwohner zur Verfügung und tragen die ersten fünf Jahre alle Parkgebühren für die Anwohner. **Kampf gegen Zwangsräumungen.**

* Korean Immigrant Workers Advocates (KIWA), Filipino Workers Center (FWC), Garment Worker Center (GWC), Immigrant Restaurant Workers Association (IRA), Instituto de Education Popular del sur de California (IEPSCA), Coalition for Humane Immigrant Rights of Los Angeles (CHIRLA), Multi-Ethnic Immigrant Workers Organization Network (MEWON).

Copyrighted material

Arbeitgeber entsprechen und auf dem neuesten Stand der Technik erworben werden, Sicherstellung, dass die Teilnehmer zumindest einen Schulabschluss oder ein Äquivalent erwerben, Angebote adäquater, erreichbarer und zeitlich flexibel angebotener Kinderbetreuung und anderer unterstützender Dienste, Aufrechterhaltung von Dienstleistungen wie Kinderbetreuung und Beratung während und – für mindestens ein Jahr – nach der gesamten Maßnahme, Sicherstellung der Krankenversicherung für den gesamten Haushalt, um den Teilnehmern die Gelegenheit zu bieten, ein finanzielles Polster anlegen zu können und einen Sparanreiz zu schaffen, Angebot von Wohnbehilfen wie etwa Verzicht auf Mietererhöhungen. *Jobs-Plus* hat eine Menge dieser Merkmale implementiert und könnte komplementär zu HOPE VI wirken. Allerdings verweisen Studien zu JPTA und *Jobs-Plus* auf ein im System liegendes Problem hin: Solange die Arbeitsplätze niedrig entlohnt sind und Mietzuschüsse nicht zur Verfügung stehen, verbleiben die Armen in der Armutsfalle. Denn auf ein niedrig entlohntes Beschäftigungsverhältnis verwiesen zu sein, bedeutet reduzierte Wohnoptionen und damit entsprechende Überlebensstrategien – einschließlich Überbelegung, dürftige bis katastrophale Wohnbedingungen und Mietbelastungen, die bis zu 50 Prozent des Einkommens aufzehren.

Die städtische Wohnungsbehörde wie die drei im Folgenden charakterisierten alternativen Projekte stehen vor ähnlichen Problemen, die jenseits ihrer Kontrolle liegen. Dazu gehören die ökonomischen Rahmenbedingungen und die Dynamik der lokalen Arbeitsmärkte, die ihrerseits von globalen Rahmenbedingungen bestimmt werden (Fleming et al. 2001). Die Persistenz der Niedriglohnarbeit, insbesondere für jene mit geringem Bildungsniveau, wird von den Trainingsmaßnahmen und unterstützenden Dienstleistungen erkannt und bearbeitet. Solche Maßnahmen sind notwendig, aber unzureichend für die Aufnahme regulärer Beschäftigungsverhältnisse. Die alternativen Projekte, die im Folgenden diskutiert werden, bieten eine weitergehende Perspektive für die Nachbarschaft.

Beschreibung und Vergleich visionärer *Community*-Programme

Union de Vecinos (Bund der Nachbarn) wurde 1996 als Antwort auf die ersten HOPE VI-Abrisse in den drei zusammenhängenden Siedlungen Pico Gardens, Aliso Village, und Aliso Extension gegründet. Das Bündnis erweiterte sein Handlungsfeld, um auch Mieter in Privatwohnungen vor allem in der nahe gelegenen Nachbarschaft von Boyle Heights repräsentieren zu können.

Worker Centers sind in den USA vor allem als Reaktion auf die Verletzung von Arbeiterrechten entstanden, allerdings verstehen einige ihre Arbeit auch als Verteidigung von Mieterrechten. In erster Linie bieten die Center Dienstleistungen für niedrig entlohnte Einwanderer an, die im Restaurant- und Gebäudereinigungsgewerbe, im Textilbereich oder als Tagelöhner arbeiten. Die sechs *Worker Centers* in Los Angeles befinden sich überwiegend in Nachbarschaften, in denen Einwanderer entweder wohnen oder arbeiten. Das älteste arbeitet seit über 30 Jahren in Los Angeles, das jüngste wurde erst vor wenigen Jahren gegründet.

Die *Worker Centers* gründeten das *Multi-Ethnic Immigrant Organizing Network* (MIWON) und setzen sich für eine Amnestie und die Legalisierung von Immigranten ohne Papiere ein.

Bei der *Figueroa Corridor Coalition for Economic Justice* handelt es sich um ein nachbarschaftsbasiertes regionales Projekt (*Community Based Regional* – CBR; vgl. Matsuoka 2004, Pastor et al. 2004),[7] das ein Gebiet südwestlich von Downtown Los Angeles mit circa 200.000 Bewohnern umfasst. Das hier befindliche *Staples Center*, Heimat des LA Laker-Basketballteams, ist ein wichtiger regionaler Anziehungspunkt und bildet das Herzstück des neuen Sport- und Unterhaltungsbezirkes (Hotels, Restaurants und andere kommerzielle Einrichtungen); langjährige Mieter wurden so vertrieben und der Bestand kostengünstigen Wohnraumes reduziert. Die Allianz ist als Reaktion auf dieses Großprojekt gegründet worden. Im Folgenden diskutiere ich die Charakteristika der einzelnen Projekte (vgl. Tabelle 2).

Union de Vecinos

Mieter, die sich bereits dem angedrohten Abriss widersetzten, mussten den Kampf früher aufnehmen. 36 Familien erhielten 1996 Faltblätter von der HACLA – nächtens unter der Tür hindurchgesteckt –, die sie davon in Kenntnis setzten, dass ihnen eine 60-Tage-Frist zum Auszug gewährt wird und dass *Section 8*-Wohnungen zur Verfügung stehen.

Laut HACLA entschieden sich ca. 250 Mieter während der Bauarbeiten in *Section 8*-Wohnungen mit der Option zu ziehen, später an die ursprünglichen Standorte zurückkehren zu können. Nicht berücksichtigt ist bei diesen Zahlen der einschüchternde Effekt der nächtlichen Räumungsaufforderung, die Bewohner veranlasste, sich selbst um den Umzug zu kümmern und damit die Mietsubvention durch *Section 8* verwirkten.

Die organisierten Bewohner verzögerten den Plan der Verwaltung, *Pico Aliso* quasi auf der Überholspur und auf einen Schlag niederzureißen. Im Januar

7 Pastor et al. (2004) definieren CBRs wie folgt: »Diese Perspektive betont die Notwendig, für gemeindeorientierte und glaubensbasierte Organisationen regionale Regelungen und Ähnlichkeiten so zu verändern, dass sie die Resultate für Niedriglohn-Nachbarschaften verbessern. Strategien, die aus einer solchen Herangehensweise entstehen, beinhalten Anstrengungen, Niedriglohn-Nachbarschaften mit dynamischen Wachstumselementen zu verknüpfen, anwaltschaftliche Vertretung, um sicherzustellen, dass der ÖPNV alle Nachbarschaften bedient, Programme zur Erhöhung der Wohneigentumsrate der ansässigen Bevölkerung in Niedriglohn-Nachbarschaften im Gentrifizierungsprozess.« (4)

Copyrighted material

1996 gründeten eine Kerngruppe von Familien, die eine Räumungsaufforderung erhalten hatten, und zwei Personen aus der Organisation *Proyecto Pastoral* die *Union de Vecinos*. Letztere können als Schlüsselpersonen (*key organizers*) bezeichnet werden, die extra andere Jobs annahmen, um die Organisation zu unterstützen; sie warben Spenden ein und stellten Förderanträge.

> »*Wir suchten bei verschiedenen Einrichtungen in der Nachbarschaft Unterstützung, wurden jedoch abgewiesen. Wir verzögerten den Abriss von Pico Aliso für zwei Jahre, bis wir schriftliche Garantien erhielten, dass wir zurück nach Pico Aliso kehren können. In diesem Prozess finden wir heraus, dass wir eine Organisation brauchen*« (*Union de Vecinos* o.J.).

Union de Vecinos setzt viele unterschiedliche Strategien ein: Stellungnahmen bei öffentlichen Anhörungen; Lobbying bei Politikern und Beamten; Demonstrationen mit dem Ziel, die Mehrheit der Sitze im Mieterbeirat gewinnen (*Residents Advisory Council* – RAC), allerdings stellte sich letzterer Ansatz als derart zeitraubend heraus, dass darüber die Bedürfnisse der Mieter vernachlässigt wurden.

Auch Kunst wurde in den partizipativen Planungsprozess integriert: *Union Vecinos* schloss sich mit *Ultra Red*, einem Audio/Video-Team, zusammen; die produzierten Videos verglichen die Sitzungen der Wohnungsbaubehörde mit den Aktivitäten der Mieter. Diese Arbeiten wurden u.a. in Deutschland gezeigt, und es gab Austauschbesuche zwischen Mietern des öffentlichen Wohnungsbaus in Irland und den USA.

Eine andere von *Union Vecinos* eingesetzte Methode bestand darin, dass Mitglieder einen Fragebogen für eine unabhängige Erhebung unter den Anwohnern entwickelten und die Befragung auch selbst durchführten. Die Ergebnisse der HACLA-Erhebungen basierten nämlich auf Fragen, die als parteiisch interpretiert werden konnten, und den Eindruck erweckten, die Behörde schlussfolgere zu Recht, dass für die Bewohner der Abriss ihrer Wohnungen am wichtigsten sei. Die unabhängige Erhebung zeigte demgegenüber, dass für die Mieter Jobs für sich selbst und eine Ausbildung für ihre Kinder im Vordergrund standen.

Ursprünglich bestanden in dieser Siedlung 577 Wohneinheiten im öffentlichen Wohnungsbau, neu gebaut wurden 421, von denen nur 280 »Sozial«-Mietern und weitere 60 Rentnern zur Verfügung stehen; 81 Einheiten sind freistehende um einen Hof gruppierte Häuser, von denen mehr als 30 Prozent für den Verkauf vorgesehen sind.

Die Einheiten des öffentlichen Wohnungsbaus unterscheiden sich von diesen Stadtvillen« durch klare Charakteristika – hinsichtlich der Lage, der Architektur und des Umfangs der Grünanlagen. Abgesehen von den Seniorenanlagen befinden sich die – eingezäunten – öffentlichen Mieteinheiten entlang einer stark befahrenen Autobahn. Demgegenüber bilden die Stadtvillen einen ruhigen Innenhof mit den für den *New Urbanism* typischen Säulengängen; Parkplätze liegen über den Hof verstreut, hinter jedem Haus befindet sich eine Rasenfläche, die sowohl privaten wie gemeinschaftlichen Funktionen dient. Jüngst hat HACLA diese Grasflächen eingezäunt und damit eine spontane Nutzung erschwert.

Von 1996 bis 2001 wurde *Union de Vecinos* überwiegend von Freiwilligen und durch kleine Förderbeiträge getragen, die dazu verwendet wurden, Mieter des sozialen Wohnungsbaus darin zu schulen, andere Mieter zu mobilisieren (*organizer*). Zwölf Mieter nahmen an dieser achtmonatigen Ausbildung teil. Schließlich waren ausreichend Gelder eingeworben, um Mieter fest anstellen zu können und so die Organisation zu stärken. Darüber hinaus gründeten Mitglieder von *Union de Vecinos* einen Catering Service, der den Bewohnern und Arbeitern der nahe liegenden Gewerbe Mittagessen anbietet und dessen Erlöse dem Betrieb des Büros dienen, das den Stadtvillen gegenüberliegt. Von *Pico Aliso* aus expandierte *Union de Vecinos* nun nach Boyle Heights. Es gibt mittlerweile 13 Ausschüsse, die Repräsentanten in den Vorstand delegieren. Die Stärke der Organisation liegt unter anderem darin, dass sie ca. 800 bis 1.000 Bewohner zu Veranstaltungen mobilisieren kann. Als die Bauarbeiten in Pico Gardens fortschritten, mobilisierte so z.B. *Union de Vecinos* Mieter in Aliso Village; allerdings wurde Aliso Village komplett niedergerissen. HACLA argumentierte, die strukturellen Baumängel machten die Wohnungen zu unsicher, um darin zu wohnen und die Kosten für die Sanierung, einschließlich der Entfernung von Blei und Asbest, seien höher als die für Abriss und Neubau. *Union de Vecinos* beauftragte einen eigenen Statiker, dessen Ergebnis lautete, die Gebäude seien durchaus zu sanieren, doch ging HACLA darauf nicht ein. Zudem wollte die Behörde Verzögerungen vermeiden, wie sie in *Pico Aliso* durch die Forderungen der Mieter entstanden waren; einige Mieter waren bis zum bitteren Ende in Aliso Village geblieben. Die Mehrheit kehrte nicht zurück, und viele Mieter zogen in andere Bestände des öffentlichen Wohnungsbaus wie etwa nach Estrada Courts in Boyle Heights oder in noch weiter entfernte Gebiete.

Das HOPE VI-Konzept setzte sich mit folgenden Ergebnissen durch: reduzierte Zahl öffentlicher Wohneinheiten; wenige Wohnungen für Senioren, mehr als 90 Stadtvillen, von denen einige zum Verkauf stehen; neu gebaute Wohnungen zur Marktmiete. Keineswegs aber hat deswegen der Druck auf die Mieter nachgelassen.

Ein Teil des Projektes liegt nahe einer S-Bahnstation. Hier sind die Zeichen privater Sanierung von Mietshäusern, private Investitionen, der Aufkauf öffentlichen Wohnbestands und die Umgestaltung von Läden nicht zu übersehen. Der Entwickler und Eigentümer großer Teile der Gegend ist mittlerweile *McCormick, Baron, Salazar und Partner*. Familien mit geringen Einkünften, die

Copyrighted material

die rigiden Zulassungsbestimmungen für den Einzug in die verbliebenen öffentlichen Wohnungen noch erfüllten, wandten sich an *Union de Vecinos* (die heute als eine der Mietervertretung im Gebiet anerkannt ist) und berichten über Räumungsstopp und von Drohungen, dass sie entweder freiwillig ausziehen sollten oder man sie andernfalls vor Gericht zerren werde. Der zuständige Stadtrat schaltete sich daraufhin ein und erinnerte an eine bindende Absprache, die den Verbleib der Mieter garantierte. Danach, so Union Vecinos, sei es zumindest zu einer Verhaltensänderung des Developers gekommen.

Worker Centers

Um die Vielfalt bestehender *Worker Centers* beschreiben zu können, sind sie als einwanderer-spezifisch; multi-ethnisch; sektorspezifisch; *Community*-orientiert, als politische Interessenvertretung; Organisationen, die sich um den Aufbau von *Community*-Führern bemühen (leadership developers), und als gewerkschaftlich gestützte Organisationen beschrieben worden (NAAFE 2004). Analysen zu *Worker Centers* konzentrieren sich üblicherweise auf deren Beziehungen zu Gewerkschaften und auf die Mobilisierung von Arbeitern. Da sie aber sowohl durch eine Nachbarschaftsorientierung charakterisiert sind und die Beziehung zwischen den niedrigen Löhnen der Arbeiter und ihren Wohnmöglichkeiten thematisieren, sollen sie hier ebenfalls als eine Alternative zu den Programmen des öffentlichen Wohnungsbaus beschrieben werden.
Worker Centers können als neue demokratische Räume in den USA begriffen werden oder als, wie Ostermann et al. (2001) sie nennen, »neue Institutionen«. Die *North American Alliance for Fair Employment* (NAAFE) beschreibt *Worker Centers* allgemein:

> *»Die Mehrheit der Worker Centers teilt das gemeinsame Ziel, Arbeiter auf eine Art und Weise zu unterstützen, die traditionelle Gewerkschaften nicht leisten können. Die meisten verfolgen dieses Ziel, indem sie weiter gefasste Problemfelder bearbeiten wie etwa Ethnizität und/oder, indem sie arbeitsplatzspezifische Fragen wie Löhne, Leistungsdruck, Arbeitsbedingungen und Fragen der Würde am Arbeitsplatz (respect) mit direkten Dienstleistungen wie Rechtsberatung, Sprachförderung (English as a Second Language), Computerkursen, Informationen zum Arbeitsrecht oder Kursen zur Entwicklung von Führungspersönlichkeiten (leadership development) verkoppeln«* (NAAFE 2004).

Mit ihrer Formulierung »*Community Unions*« fasst Janice Fines Typologie(2003) die Verbindung zwischen Nachbarschaft und Arbeit in den *Worker Centers* genauer. In ihrer aktuellen nationalen Studie (Fine 2004) identifiziert sie ein »*immigrant Worker Centers*« als

> *»eine nachbarschaftsbasierte, vermittelnde Institution, die Unterstützung für niedrig entlohnte Einwanderer leistet. Teils Settlement House, teils Bruderschaft, teils Bürgerrechtsbewegung und Gewerkschaft, haben die von uns untersuchten Worker Centers ihre Ziele mit einer erfolgreichen Kombination dieser Elemente verfolgt.«*

Fine (2003) charakterisiert die verschiedenen Ansätze, die die Center verfolgen, als: Erbringung von Dienstleistungen, anwaltschaftliche Interessenwahrnehmung und Mobilisierung. Weiter wurden Mitarbeiter und Mitglieder der *Worker Centers* in Los Angeles und San Francisco zwischen 2003 und 2004 befragt und gebeten, den Begriff »*Worker Centers*« zu definieren (Leavitt 2005).
Diese Interviews belegen die auch von anderen gemachte Beobachtung, dass *Worker Centers* Dienstleistungen erbringen, z.T. Fallbearbeiter in ihrem Stab beschäftigen und sich um Alltagsprobleme kümmern, dabei aber das Ziel verfolgen, die Macht ihrer Mitglieder zu stärken (empowerment). Eine Auswahl von Zitaten aus den Interviews soll dies mit Blick auf das Interesse der Mitglieder und Mitarbeiter an eigenen geschützten Räumen, den die *Worker Centers* darstellen, ebenso illustrieren wie anhand der Entscheidungsfindungsprozesse, die dort auch zu Fragen getroffen werden, die über reine Arbeitsplatzprobleme hinausgehen. Die Interviewpartner verdeutlichten die Bedeutung eines eigenen Raums oder eines für alle Personen leicht erreichbaren Treffpunkts für Leute, die bspw. fragen: »Wo wart ihr oder was ist los?« Es geht also auch um eine Rechenschaftsfrage«. Weiter wird berichtet:

> *»Unsere Zentren sind der Beginn von Nachbarschaftszentren, an die sich Arbeiter wenden und auch an der Weiterentwicklung der Zentren teilnehmen können – was das bedeutet? Nun, angenommen, es gibt eine Gruppe von Arbeitern, die zum Thema Krankenversicherung mobilisieren will, dann greifen wir das Thema auf. Oder wir haben eine Gruppe von Leuten, die bestimmte Qualifikationen erwerben will, dann arbeiten wir an der Erreichung dieses Ziels mit. Wir möchten, dass die Center eine Ressource für die Nachbarschaft darstellen [...], und einige der Nachbarschaften, mit denen wir zusammenarbeiten, haben keine Community-Zentren.«*

Die enge Verbindung zwischen *Community* und Fragen der Arbeiterbewegung, wie sie hier von Arbeitern definiert werden, bedeutet, dass die Center flexibel genug sind, ihr Programm ändern können, um bestehenden Bedürfnisse zu adressieren und die Mitgliederbasis zu erweitern. So entwickeln die *Korean Immigrants Workers Advocates* (KIWA) ein nachbarschaftsorientiertes Programm, integrierten die *Immigrant Workers Association*, die in Koreatown in Arbeitskämpfen engagiert war, und stellten dem *Pilipino Worker Centers* einen Treffpunkt zur Verfügung.
Einige Mitarbeiter der *Worker Centers* sehen die Notwendigkeit, über reine Arbeitsplatzfragen hinauszugehen.

Copyrighted material

»Ich denke, dass ein Worker Center sich gleichfalls um Fragen der Nachbarschaft zu kümmern hat und eine Position in der Nachbarschaft einnehmen und wirklich bewusst versuchen muss, die gesamte Community in eine progressive Richtung zu treiben.«

Ein Interviewpartner verweist auf vergleichbare Klassenfragen bei der Mobilisierung zu Arbeits- und Wohnungsfragen:

»Im Wohnbereich mobilisieren – da sind die Herausforderungen denen beim Mobilisieren von Arbeitern sehr ähnlich, denn auch hier sprichst Du Widersprüche an, etwa zwischen Mietern, die alle chinesischer Abstammung sind und Vermietern, die das manchmal, oft, aber eben nicht immer sind. So oder so ist es eine Frage zwischen Arm und Reich, es ist eine Frage der Klassendifferenz in der Nachbarschaft. Und es ist eine Frage der Gerechtigkeit […], die Arbeit mit den Mieter folgt demselben Mobilisierungsmodell wie bei den Arbeitern, es geht darum, dass wir die Mieter zum Protest bewegen, dass sie sich [bei Problemen mit Vermietern] an die Stadtverwaltung oder den für die Miethöhe zuständigen Ausschuss wenden – oder, wenn es sich um öffentlichen Wohnungsbau handelt, auch direkt an die Stadt als Hausbesitzer.«

Schlussendlich müssen die Center den Bedürfnissen der Arbeiter vor Ort gerecht und auch von Arbeitern angetrieben werden, Wohnungsfragen können sich dann entwickeln – oder auch nicht.

»Was ein Workers Center leisten soll, ist die Vereinigung der Arbeiter oder der Mitglieder, die sich engagieren, und sie dann tatsächlich mit Macht auszustatten [empowerment]. Also sind die zwei Ziele der Workers Center das Zusammenbringen der Mitglieder und ihr Empowerment. So gesehen ist es unzureichend, ein Ziel für einen einzelnen Arbeiter zu erreichen – das zu ändern und die gemeinsamen Erfolge auszuweiten, darum geht es.«

Die Wirkung der Arbeit der *Worker Centers* erstreckt sich nicht nur auf ihre Mitglieder, denn sie setzen auch Änderungen gesetzlicher Vorschriften durch, stellen Arbeitgeber an den Pranger, die bspw. Löhne nicht zahlen, so dass nicht allein die Mitglieder profitieren. So haben beispielsweise das Garment *Worker Centers* (GWC) und andere Aktivisten nach einer zweijährigen Kampagne die Stadt Los Angeles dazu gebracht, einstimmig die landesweit härtesten Verordnungen gegen die Arbeitsbedingungen in *Sweatshops* zu erlassen und so die Situation der dortigen Arbeiter verbessert. Das GWC hat zusammen mit dem *Asian Pacific American Legal Center of Southern California* einen erfolgreichen dreijährigen Boykott gegen eine Textilfirma in Los Angeles (*Forever 21*) organisiert. Die *Worker Centers* bilden einen möglichen Bündnispartner für Nachbarschaftsgruppen, die in Wohnungsfragen aktiv sind. Das Filipino *Workers Center* arbeitet mit einer Wohnungsbaugenossenschaft (*Community Development Corporation*) zusammen, die deren Mitglieder sowie andere Wohnungssuchende mit Wohnraum versorgt.

Figueroa Corridor Coalition for Economic Justice (FCCEJ)

Die FCCEJ bildet die breiteste Koalition aller drei hier skizzierten Projekte und engagiert sich umfassend in zahlreichen Themenfeldern, darunter auch Wohnungsbau, wobei mit einer breiten Palette anderer Einrichtungen zusammengearbeitet wird. GWC und KIWA etwa sind als *Worker Centers* Teil dieser Koalition. Die FCCEJ steht für ein umfassendes Kooperationsmodell, das verschiedene in der Öffentlichkeit strittige Fragen thematisch und räumlich in einer Koalition verbindet. Sie folgen dabei einem demokratischen Entscheidungsprozess, entwickeln eine langfristige Perspektive und versuchen, sowohl kurz- wie langfristige Erfolge in den Feldern Wirtschafts- und Quartiersentwicklung, Arbeitsmarkt und Wohnungsbau auszuhandeln. Das gemeinsame Auftreten zweier großer Entwicklungsgesellschaften – der *University of Southern California und der L.A. Land Arena Company* (Entwickler der *Staples Center* Sports Arena) – wurde zum Katalysator der Koalition.[6]

David Kolf von der Gewerkschaft *International Union of the Hotel Employees Restaurant Employees* (HERE, neuerdings Unite HERE) beschreibt die FCCEJ folgendermaßen: »Das Ziel der Koalition lag in der Verhinderung der Zerstörung einer Nachbarschaft, die über Jahre hinweg bereits unter einer Vielzahl von Verdrängungen durch den Bau des Kongresszentrums und des *Staples Center* gelitten hat« (zit.n. Padwa 2001). Zusätzlich zu HERE schlossen sich folgende Gewerkschaften der Koalition an: *Service Employees International Union* (SEIU) Local 1877, *Operating Engineers Local 501*, *International Alliance of Theatrical Stage Employees* (IATSE) Local 33, und Teamsters Local 911, darüber hinaus sind 29 Nachbarschaftsgruppen Teil der Koalition, darunter religiöse Einrichtungen, Gesundheitsinitiativen, *Worker Centers*, Umweltgruppen, Studenten, *Community Development Corporations* (hier spielt die *Esperanza Housing Development Corporation*, EHDC eine führende Rolle); stadtweit tätige Gruppen, die technische Dienstleistungen bieten (wie das *Los Angeles Community Design Center*) und die Stiftung *Enterprise Foundation* (die zusammen Projekte zur Wohneigentumsbildung förderten). Der Gründung von FCCEJ ging die Gründung des Bündnisses *Committee for a Responsible USC* voraus, das an zwei Fronten kämpfte: An der einen Front wurde für die Rechte der Mitarbeiter in den Universitätsmensen gekämpft, die ohne Vertrag beschäftigt waren, während an der anderen Front gegen die Universität gekämpft wurde, die Grundeigentum in der umgebenden Nachbarschaft aufkaufte.

1996 entstand FCCEJ so als Antwort auf fortschreitende Gentrifizierung und Verdrängung. Ihre Strategie antizipierte gleichzeitig, dass für zukünftige Arbeitskämpfe die Unterstützung durch die *Community* unabdingbar sein wür-

6 Das Gebiet erstreckt sich zwischen der Martin Luther King Jr Boulevard im Süden bis zur 6th Street im Norden und von der Western Avenue im Westen bis zu Alameda Street im Osten.

Copyrighted material

de und erkannte, dass Tausende von Gewerkschaftsmitgliedern – aus den Bereichen Nahrungsmittel und Dienstleistungen, häusliche Pflege- und Reinigung – in der Nachbar lebten und die Sorgen über die Zukunft der Nachbarschaft teilten (Haas 2002: 91) – Probleme, die von erschwinglichem Wohnraum über Parks bis zu Parkplätzen reichten. FCCEJ bündelte die Aktivisten, die sich in gegenseitiger Anerkennung und mit Respekt begegneten.

»Als die Verhandlungen zwischen Gewerkschaft und Arbeitgebern nicht weiterkamen, nahm sich die Koalition des Themas an, um dem [zugleich ja auch als] Developer [tätigen Arbeitgeber] deutlich zu machen, dass die Bedenken der Arbeiter auch die Bedenken der Nachbarschaft sind. Und als die Verhandlungen der Koalition über bezahlbaren Wohnraum vor die Wand gefahren waren, nahmen sich die Gewerkschaften des Thema an und ließen die Firma wissen, dass erschwinglicher Wohnraum eine wichtige Angelegenheit für Arbeiter ist« (Haas 2002: 94)

Wie Haas betont:

»Wirklich einzigartig war die Koordination und Solidarität zwischen der Nachbarschaft und der Arbeiterschaft. Arbeiter, Umweltgruppen, Wohnungsbaugruppen, Vereinigungen zum Erhalt der Lebensqualität, lokale block clubs – alle entwickeln eine gemeinsame Losung, statt einen Teil der Nachbarschaft über den anderen zu stellen« (zit.n. Padwa 2001).

Die Gewerkschaft *Service Employees International Union Local 11* erkämpfte einen Vertrag für 450 Restaurantarbeiter in Los Angles' neuem *Staples Center*, und FCCEJ konnte folgende Leistungen für die Nachbarschaft durchsetzen. 20 Prozent aller neuen Wohneinheiten sind für Niedriglohn-Haushalte reserviert. 1,3 bis zwei Millionen US-Dollar stehen Nonprofits für den Bau erschwinglichen Wohnraums zur Verfügung. Im Winter 2004 haben *Esperanza* und die *010 Housing Corporation* (zwei lokale Nonprofit-Entwicklungsgesellschaften) vom Developer ein zinsfreies Darlehen über $ 650.000 erhalten. FCCEJ kümmert sich um die Finanzierung der Entwicklung einer *»net free«* oder »verdrängungsfreien« Zone, in der jedes abgenutzte Haus durch ein jeweils neues ersetzt werden muss. Die Koalition prüft, ob der Einsatz von Boden-Treuhändern (*land trusts*) das Wachstum im Quartier kontrollieren und Bodenspekulation verhindern kann. In der gegenwärtigen Vereinbarung garantieren die Entwickler mindestens 5.000 Arbeitsplätze zum *Living wage* von $7,27 Stundenlohn plus Sozialleistungen. Zusätzlich ist festgelegt, dass mindestens die Hälfte der benötigten Arbeiter aus den umliegenden Nachbarschaften rekrutiert werden wird. In Einzelvereinbarungen haben Gewerkschaften das Versprechen erhalten, dass sich die Arbeitgeber bei zukünftigen Wahlen zu gewerkschaftlicher Vertretung neutral verhalten (Padwa 2001).

Die Qualifizierung der Arbeiter durch die Koalition erfolgt überwiegend durch Weiterbildung und Vorbereitungsmaßnahmen. Mit Finanzmitteln aus den

Staples-Vereinbarungen werden Schulungen bei *Strategic Actions for a Just Economy* (SAJE) in Kooperation zwischen dem *L.A. Trade Technical Community College*, dem *Downtown Women's Action Center*, dem *Garment Worker Centers* und den *Korean Immigrant Workers Advocates* angeboten. Ein innovativer Kurs über *»Economic Survival«* vermittelte Wissen zu Arbeits- und Mietrechten und verband Themen, die von individueller Haushaltsökonomie über nachbarschaftsweite Kämpfe gegen Verdrängung bis zur lokalen Ökonomie reichten. 70 Teilnehmer schlossen bisher den Kurs ab, der fortgesetzt werden soll.

Schlussfolgerungen

Die drei Beispiele einer Nachbarschaftsperspektive ähneln sich dann, dass sie die Komplexität verstehen, die das Leben der Menschen beherrscht. Menschen unterteilen ihr Leben eben nicht in einerseits Wohn- und andererseits Arbeitsbedürfnisse. Diese *»Community vision«*-Projekte begreifen, dass die Aufnahme einer Arbeit solange den Lebensstandard nicht erhöht, wie die Lohnhöhe ausschließt, damit Marktmieten bezahlen zu können. Eingebettet in diese Anerkennung ist, dass etwas Zusätzliches benötigt wird, das eine Perspektive von und für Menschen über einen längeren Zeitraum hinweg aufrechterhält. Dies bedeutet, dass ein gemeinsamer »Sinn« der Nachbarschaft entwickelt werden muss und eine Vision, um die herum man sich längerfristig vereinigen kann. Aus der Nachbarschaft stammende Führungskräfte entwickeln sich und sind auch notwendig, um die ungeheure Arbeitslast zu tragen, die zwingend auftritt, wenn man Fortschritte erzielen will. Ohne solche Führungskräfte bleiben alle Organisationen nur leere Hüllen. Bei der Verfolgung von Visionen sind ebenfalls kurzfristige Siege von zentraler Bedeutung, die die Überzeugungen der Mitglieder immer wieder erwecken und stärken können. Wie müssten Bürokratien (etwa eine Wohnungsbaubehörde) aufgebaut sein, um das Empowerment ihrer Mieter in ihre Struktur einbauen zu können? Und, verfügen sie dafür überhaupt über die notwendigen Kapazitäten? Würden sie eine solche Orientierung als Gefahr betrachten, sich selbst überflüssig zu machen? Ist das wünschenswert? William Peterman (1996) hat sich diese Fragen in Hinblick auf Mieterselbstverwaltung gestellt und geschlussfolgert:

»Wie auch immer die Aussichten für die Mieterselbstverwaltung betrachtet werden, die Verbindung zwischen ihr und Empowerment sind bestenfalls schwach ausgeprägt, egal welche Definition auch immer verwendet wird (konservativ, liberal oder progressiv). Weder führt die Mieterselbstverwaltung automatisch zum Erwerb von Wohneigentum, wie konservative Befürworter argumentieren, noch garantiert sie Machtzuwachs für den einzelnen Mieter oder die Nachbarschaft insgesamt wie das von liberalen und progressiven

Copyrighted material

Befürwortern diskutiert wird (ebd., 487).

Abgesehen von einem vollständigen Empowerment, das in einigen Fällen Wohneigentum bedeuten mag, bleiben weitere Fragen mit Blick auf die bisher eher oberflächliche Beteiligung der Mieter zu klären.[9] Ausnahmslos ziehen sich Wohnungsbaubehörden hinter zeitliche Verbindlichkeiten und Effizienzaspekte zurück, wenn sie erklären sollen, warum sie die Mieterbeteiligung nicht sorg- und mithin langsamer angehen.[10] Die skizzierten alternativen Modelle agieren mit einem anderen Zeithorizont, vor dem Vertrauensbildung bedeutet, Beziehungen zu vertiefen. Auf der Grundlage der oben beschriebenen Erfahrungen, die *Union de Vecinos* mit HOPE VI gemacht hat, erscheint es einigermaßen unwahrscheinlich, dass das Interesse der Wohnungsbaubehörde HACLA an ihren Mietern schwerer wiegt als die von HUD gesetzten Stichtage zum Abriss – es sei denn unter dem Druck der Mieter. Bis die *Resident Advisory Councils* oder *Resident Management Councils* (Mieterbeiräte) unter HOPE IV überhaupt konsultiert wurden, hatte sich die Handlungslogik der Behörde längst verfestigt.

Den zuständigen Behörden gelten öffentliche Veranstaltungen als Surrogat für Partizipation. Das Verfassen von Vorab-Untersuchungen beschränkt von vornherein Auswahlmöglichkeiten. Bei Übersetzungen in andere Sprachen wird Desinformation verbreitet. Technische Fragen werden nur oberflächlich abgehandelt, ohne deren weitergehende Implikationen zu analysieren und damit den Mietern die Möglichkeit zu geben, Entscheidungen sachkundig zu fällen. *Union de Vecinos*, die *Worker Centers*, und FCCEJ stellen Beispiele für ein alternatives Paradigma von unten dar, und diese neuen Institutionen erteilen uns zugleich eine Lektion darüber, wer die Macht in den Händen hält und die Ressourcen kontrolliert. Solange ein breiter politische Wille und die wirkliche Bereitschaft dafür fehlen, Vollbeschäftigung zu erreichen, jeden mit einer qualifizierten Ausbildung zu versorgen und den sozialen Wohnungsbau zu erhalten, solange bilden die alternativen Projekte die wahren Beispiele für kollektive und individuelle «HOPE» und die jetzigen Mieter sind das «Plus».

(aus dem US-amerikanischen von Volker Eick und Jens Sambale)

9 Wendy Moschetti (2003) regt an, Bewohnerinnen in Selbst-Evaluierungsstudien einzubeziehen.

10 Vgl. Bowe 2002: das Programm begann mit einer starken Betonung von Empowerment der Bewohner, die durch die förmliche Kontrolle des Jobs-Plus-Programms erreicht werden sollte. Das Programm gewährte der Mieterverwaltung (Resident Management Corporation – RMC) der Siedlung (Pariner Tuchman Homes) direkten Zugang zu Positionen sowohl innerhalb des Jobs-Plus-Vorstands wie auch unter den regulären Mitarbeitern. Bowe schreibt es ihrer »unzureichende[n] professionelle[n] Qualifizierung und mangelnde[n] Erfahrung« zu, dass es zu den »nachteiligen administrativen und betrieblichen Schwierigkeiten kam« (39, Fn 1). Der Autor glaubt, dass eine Intervalzeit, in der erfahrene Administratoren und Manager die Mieter ausbilden, geeignet wäre, solche Situationen zu vermeiden.

Literatur

Bloom, Howard/Riccio, James/Verma, Nandita/Walter, Johanna 2005: Promoting Work in Public Housing. The Effectiveness of Jobs-Plus. Report unter: http://www.mdrc.org/publications/403/full.pdf

Bowe, Stan L. 2002: Jobs-Plus in Chattanooga. In: Kato et al. (eds.): Jobs-plus site-by-site, pp. 37–58

City of Los Angeles 2004: Consolidated Annual Performance and Evaluation Report, Program 2003–2004, unter: www.lacity.org/CDD/pdfs/capen/VII_improve.pdf, eingesehen: 4. November 2004

Center for Community Change (CCC) 2003: A Hope Unseen. Voices From the Other Side of HOPE VI (A field study prepared for ENPHRONT), Washington, D.C.

Figueroa Corridor Coalition for Economic Justice 2004: Report, unter: http://www.saje.net/programs/fccej.php, eingesehen: 7. Oktober 2004

Fine, Janice 2004: Draft Executive Summary: Building a New American Community at the Edge of the Dream: Immigrant Worker Centers (A report prepared for the Economic Policy Institute, Neighborhood Funders Group and the Center for Community Change)

Fine, Janice 2003: Community Unions in Baltimore & Long Island (Unveröffentlichte Doktorarbeit, Massachusetts Institute of Technology), Boston.

Fleming, Daniel/Mark Drayse/Peter Force/Frederic Deng 2001: Los Angeles Market Action Plan, unter: www.economicstrategy.org/Summaries/labor_market_plan_synopsis.html, eingesehen: 5. November 2004

Hass, Gilda 2002: Economic Justice in the Los Angeles Figueroa Corridor. In: Linda Delp/Miranda Cutmen-Kramer/Susan J. Schurman/Karl Wing (eds.): Teaching for Change: Popular Education and the Labor Movement, (Los Angeles: UCLA Center for Labor Research and Education), pp. 90–100

Housing Authority of the City of Los Angeles o.J.: Housing Authority Profile, unter: www.housingresearch.org/hrh/Vorl_SiteProfile.nsf/0/fdbc8f9ce2238835c9625691d5004d1fdc?, eingesehen: 10. November 2004

Housing Research 1997: The Wrecking Ball Swings at Pico-Aliso (Issue 22), unter: www.housingresearch.org/hrh/Vorl_News.nsf/0/, eingesehen: November 12, 2004

Kato, Linda et al. 2003: Jobs-Plus Site-by-Site: Key Features of Mature Employment Programs in Seven Public Housing Communities (A report prepared for Manpower Demonstration Research Corporation), Washington

Leavitt, Jacqueline 2005: Worker Centers and Community Development (In progress for the UC Institute for Labor and Employment, new UCLA Institute for Industrial Employment), Los Angeles

Leavitt, Jacqueline 1995: The Interwoven History of Cooperatives and Public Housing from the Thirties to the Fifties. In: Allan Heskin/Jacqueline Leavitt (eds.): The Hidden History of Housing Cooperatives, Davis, California: Center for Cooperatives

Leavitt, Jacqueline/Mary Ochs 1996: Failing but not Fooling: Public Housing Residents' The Impact of Job Interventions, unter: http://repositories.cdlib.org/iuwis/wps/29/, eingesehen: 14. Oktober 2004

Levy, Diane K./Deborah B. Kaye 2004: How Are HOPE VI Families Faring? Income and Employment, Washington, D.C.: Urban Institute Metropolitan Housing and Community Center

Lichtenstein, Nelson 2002: State of the Union, Princeton, NJ: Princeton University Press.

McKnight, John 2004: Managing Holes: Half-empty or half-full?, unter: http://mansig.ing.whales.com/mcknight.htm, eingesehen: 6. November 2004

Matsuoka, Martha 2004: in conversation with author (Oktober), Los Angeles

Miller, Jennifer 2003: Jobs-Plus in Los Angeles: Imperial Courts and William Mead Homes. In: Kato et al. Jobs-Plus Site-by-Site, pp. 69–133

Moschetti, Wendy Peters 2003: An Exploratory Study of Participatory Evaluation and HOPE VI Community Supportive Services, Berkeley, CA: Institute of Urban and Regional Development, University of California, Berkeley (Working Paper 2003–07), unter: www.jad.harvard.edu/ltkm/materials_new/, eingesehen: November [illegible] 2004

National Low Income Housing Coalition 2004: 2004 Advocates' Guide To Housing and Community Development Policy, unter: http://www.nlihc.org/advocates/hopevi.htm, eingesehen: 4. November 2004

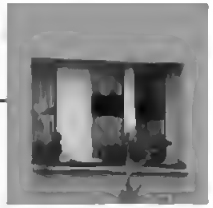
NAAFE: North American Alliance for Fair Employment o.J. [2004]: Introduction to NAAFE Strategy Series, unter: http://www.laane.org/docs/aep1.htm, eingesehen: 4. November 2004

National Housing Law Project et al. 2002: False Hope: A Critical Assessment of the HOPE VI Public Housing Redevelopment Program, Washington, D.C.

Osterman, Paul/Thomas A. Kochan/Richard M. Locke/Michael J. Piore 2001: Working in America: A Blueprint for the New Labor Market, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Copyrighted material

Padwa, Howard 2001: Development for the People, unter: www.laborresearch.org/print.php?id=44, eingesehen: 12. November 2004.
Pastor, Manuel et al. 2004: Community Building, Community Bridging: Linking Neighborhood Improvement Initiatives and the New Regionalism in the San Francisco Bay Area (Center for Justice, Tolerance, and Community: Community-based Regionalism), unter: http://repositories.cdlib.org/cjtc/rgu/cjtc_al_2004_02, eingesehen: 6. November 2004.
Peterman, William 1996: The Meanings of Resident Empowerment: Why Just About Everybody Thinks It's a Good Idea and What It Has to Do with Resident Management. In: Housing Policy Debate, 7/2, pp. 473–490.
Radford, Gail 1996: Modern Housing for America: Policy Struggles in the New Deal Era. Chicago: University of Chicago Press.
Rohe, William M. 1995: Converting Public Housing to Cooperatives: The Experience of Three Developments. In: Housing Policy Debate, 6/2, pp. 439–478.
Sard, Barbara 2002: Outline of How Federal Housing Programs Can Help Provide Employment and Training Opportunities and Support Services to Current and Former Welfare Recipients, unter: www.cbpp.org/1-6-00hous.pdf, eingesehen: Oktober 30, 2004.
Union de Vecinos o.J.: Homepage, unter: www.uniondevecinos.org/, eingesehen: 31. Oktober 2004.



»Soziale Stadt« Bemerkungen zum Quartiersmanagement in Marzahn NordWest

Ziel des Bund-Länder-Programms »Soziale Stadt« ist es, soziale und räumliche Ausgrenzung der Bewohner von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf abzubauen. Im Zuge dessen soll der Verfallsprozess dieser Quartiere aufgehalten und umgedreht werden. Das Programm richtet sich gleichermaßen auf die Verbesserung der Lebenssituation der Kiezbewohner und auf die Verbesserung der materiellen Wohnsituation inkl. der Wohnumgebung.

Bund-Länder-Programm »Soziale Stadt«

Merkmal von benachteiligten Quartieren ist meist die mehrfache Ausgrenzung der dortigen Bewohner, zum Beispiel:

- die ökonomische Ausgrenzung der Bewohner, die oft aus Mangel an passenden Qualifikationen arbeitslos sind
- deren soziale Ausgrenzung durch Abkoppelung von der gesellschaftlichen Mehrheit »aufgrund von sozialer Isolation und einem Leben in einem geschlossenen Milieu« und schließlich
- die kulturelle Ausgrenzung der Bewohner durch den Verlust des Selbstwertgefühls aufgrund von Stigmatisierung und Diskriminierung
- meist kann auch institutionelle Ausgrenzung beobachtet werden, da der Kontakt zwischen Bewohnern und den politischen oder sozialstaatlichen Institutionen wenig ausgeprägt ist (vgl. DIFU 2002: 17). Dies gilt insbesondere für Quartiere, in denen viele Migranten ohne deutsche Staatsbürgerschaft leben und die dadurch wenige Möglichkeiten zur politischen Artikulation haben bzw. auch umgekehrt von Lokalpolitikern i.d.R. nicht als potentielle Wähler wertgeschätzt werden.

Das Programm »Soziale Stadt« ist als Interventionsprogramm gestartet, um die in vielen Städten zu beobachtende Abwärtsspirale zu durchbrechen, die benachteiligten Quartieren eigen ist. Folgende Ansätze stellen dafür Ziel und Methode gleichermaßen dar:

1. das integrierte Vorgehen als Grundlagenmethode und Handlungsstrategie,
2. die Mehrzielorientierung der einzuleitenden Projekte, z.B. Koppelung von baulichen, sozialen, kulturellen und/ oder arbeitsmarktpolitischen Handlungsstrategien in einem Projekt und
3. die Aktivierung und Beteiligung der Bewohner und anderer lokaler Akteure, z.B. der lokalen Wirtschaft und der ortsansässigen Institutionen, wie Schulen, Kindertagesstätten, Kirchen, Polizei etc.

Copyrighted material

Als Akteur vor Ort wird meist ein Quartiersmanagement eingesetzt, dabei setzt sich z.B. in Berlin das Team bislang nicht aus Verwaltungsmitarbeitern zusammen. Vielmehr wird die Projektsteuerung meist von freien sozialen Trägern oder in diesem Bereich qualifizierten Unternehmen übernommen. Dadurch soll für das Quartiersmanagementteam die Möglichkeit eröffnet werden, als intermediäre Agentur im Dreiecksverhältnis von Gesellschaft, Markt und Staat handeln zu können.
Eine integrierte Stadtteilpolitik erfordert eine Umorientierung der beteiligten Institutionen, allen voran der Kommunen, d.h. anstelle des bisherigen sektoralen bzw. zielgruppenspezifischen Handelns der Verwaltung und anderer Institutionen wie der «Agentur für Arbeit» wird räumlich orientiertes und querschnittsbezogenes Handeln erforderlich. Für eine wirksame und nachhaltige Stadtteilpolitik im Rahmen der Sozialen Stadt ist es notwendig, dass:

- die kommunalen Ressourcen gezielt in Quartiersmanagementgebieten eingesetzt werden, und die zusätzlichen Mittel des Programms »Soziale Stadt« nicht als Alibi dienen, kommunale Ressourcen umzuverteilen
- der gebietsbezogene Prozess in eine gesamtstädtische und gesamtgesellschaftliche Entwicklungspolitik eingebettet wird und nicht zum «Fremdkörper» wird
- unterschiedliche Handlungsfelder und gesellschaftliche sowie administrative Ebenen integriert kooperieren und nicht nebeneinander agieren
- die Quartiersbevölkerung aktiviert und befähigt wird, sich in den Prozess einzumischen und -bringen und ferner auch die lokale Wirtschaft und die ortsansässigen Institutionen, wie Schulen, Kindertagesstätten, Kirchen, Polizei etc. für eine intensive Mitwirkung gewonnen werden. (vgl. auch DIFU 2002: 37)

Mit dem Programm Soziale Stadt werden unterschiedliche Möglichkeiten eröffnet, lokale Probleme auch lokal anzugehen. Allerdings bestehen in benachteiligten Quartieren auch zahlreiche Probleme, die nicht lokal gelöst werden können. Dazu zählen wirtschaftliche Krisen und Arbeitsmarktkrisen oder auch die aktuellen Modernisierungsanforderungen an das deutsche Bildungssystem.

Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf in Berlin

In Berlin gab es auch vor dem Fall der Mauer Stadtteile, die zu den beliebten oder weniger nachgefragten Adressen gehörten. Aus heutiger Perspektive bestand allerdings eine wesentlich größere Mischung der Einkommens- und sozialen Gruppen und zwar in Ost und West gleichermaßen. Nach der Vereinigung haben sich für beide Berliner Stadthälften beigreifende Veränderungen ergeben:

- Zunächst wurde der Fokus in Berlin auf die großen städtebaulichen Anforderungen gelegt, die aus den neuen oder veränderten Hauptstadtaufgaben von Berlin abgeleitet wurden und die sich aus dem notwendigen städtebaulichen Zusammenwachsen beider Stadthälften ergeben.
- Hervorzuheben ist das Wegbrechen von über 250.000 Arbeitsplätzen im industriellen Sektor, denen entweder eine nicht vorhandene Konkurrenzfähigkeit attestiert wurde, wie bei vielen Ostberliner Kombinaten, oder die sowieso zu den so genannten verlängerten Werkbänken gehörten, wie viele Industriearbeitplätze im Westteil der Stadt und über hohe Subventionen am Standort gehalten wurden.
- In den 1990er Jahren setzte eine umfassende Neustrukturierung der Wohnungsversorgung ein. Im Ostteil der Stadt wurde die kommunale Wohnungsversorgung in städtische Wohnungsgesellschaften überführt; im Westteil stand die vorprogrammierte Freigabe der Bindungen des Sozialen Wohnungsbausektors auf der Tagesordnung. Begleitet wurde dieser Prozess der wohnungswirtschaftlichen Neuorganisation von der Ankurbelung des Wohnungsneubaus, vor allem in städtischen Randlagen.
- In dieser Zeit wurde zum ersten Mal für Ost- und Westberliner in größerem Maßstab das Wohnen im Einfamilienhaus oder ähnlichen Strukturen im Umland möglich; dadurch setzte ab ca. der Mitte der 1990er Jahre eine nennenswerte Suburbanisierung in Berlin ein.
- Der entspannte Wohnungsmarkt führte ebenfalls zu einer unbekannt hohen Mobilität in Berlin mit der Folge, dass in den meisten Berliner Bezirken die Abwanderung die Zuwanderung überstieg (Ausnahmen bilden die Bezirke Pankow, Köpenick und Reinickendorf).

Diese Entwicklungen führten auch dazu, dass in bestimmten Quartieren der so genannte Fahrstuhleffekt einsetzte. Damit ist gemeint, dass Quartiere quasi kollektiv durch Arbeitslosigkeit und zunehmende Angewiesenheit auf öffentliche Einkommenstransfers (Arbeitslosengeld, Sozialhilfe) ihrer Bewohner absteigen und verarmen (vgl. Krummacher et al., 2003: 42f). Dabei wirkt sich das geringere Einkommen der Quartiersbewohner auf die unterschiedlichen lokalen Versorgungsfunktionen aus; ein offensichtlicher Indikator für die örtliche Einkom-menslage ist meist die Situation und die Präsentation des lokalen Einzelhandels.
Sichtbare und erfahrbare Anzeichen der Armut oder der Ausgrenzung im öffentlichen Raum kann wiederum den so genannten Mobilitätseffekt auslösen. Damit ist gemeint, dass Bewohner, die es sich leisten können, fortziehen und die immobilen Bewohner zurückbleiben. Dazu zählen häufig arme, alte und ausländische Bewohner. Auch die Zuziehenden gehören meist zu den einkommensarmen oder sonst in ihrer Wohnortwahl eingeschränkten Bevölkerungsgruppen.

Copyrighted material

Basierend auf der von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Umweltschutz und Technologie (1998) in Auftrag gegebene Untersuchung »Sozialorientierte Stadtentwicklung« wurden zunächst 15, später 17 Quartiersmanagementgebiete identifiziert und eingerichtet. Herangezogene Indikatoren betreffen in diesem Kontext z.B.:

- Wanderungsverhalten
- Wohnungsentwicklung mit Blick auf Belegungsbindungen
- Anteil der ausländischen Bewohnerquote
- Erwerbstätigkeit – Arbeitslosigkeit
- Sozialhilfedichte sowie
- die Entwicklungsdynamik in den genannten Bereichen (ebenda S. 107 ff)

Die meisten der 17 Quartiersmanagementgebiete befinden sich innerhalb des inneren S-Bahnrings von Berlin auf ehemals Westberliner Territorium. Lediglich bei fünf Quartiersmanagementgebieten handelt es sich um Ostberliner Quartiere wie Falkplatz, Helmholtzplatz, Boxhagener Platz, Oberschöneweide und Marzahn-NordWest.

Abbildung 1
Übersicht Berliner Quartiersmanagementgebiete

Quelle: UrbanPlan GmbH, 2004

Ziele und Handlungsfelder des Quartiersmanagements

In Berlin wurden für alle 17 Quartiersmanagementgebiete acht so genannte strategische Ziele vorgegeben, die gleichzeitig die hauptsächlichen Handlungsfelder für die Quartiersentwicklung darstellen:

- mehr Chancen auf dem Arbeitsmarkt einschließlich erhöhter Bildungs- und Ausbildungschancen
- bessere Qualität des Wohn- und Lebensraums
- bewohneradäquate (nachfragegerechte) soziale Infrastruktur
- bewohneradäquate Stadtteilkultur
- besseres Gesundheitsniveau
- besseres Sicherheitsniveau und Steigerung des subjektiven Sicherheitsempfindens
- mehr Partizipation der Bewohner und Akteure
- mehr Akzeptanz und unterstützendes Sozialgefüge

Zur Situation des Stadtteils

Marzahn NordWest ist Teil der Großsiedlung Marzahn und liegt im äußersten Nordosten von Berlin, direkt an der Grenze zu Brandenburg. Dieser Stadtteil wurde erst kurz vor der Wende fertiggestellt und war nicht in der Ursprungsplanung der »Neuen Stadt« vorgesehen. Er entstand, weil das Wohnungsproblem das Weiterbauen gebot und die Stadttechnik ausreichte. Insgesamt wurden 13.800 Wohnungen gebaut hauptsächlich in 11-geschossiger Bauweise, einige Gebäude wurden mit sechs Geschossen errichtet.
Stärken des Stadtteils liegen in der Nähe zum offenen Landschaftsraum in Brandenburg sowie in seinem direkten Anschluss an die S-Bahn. Schwächen liegen in seiner auf die Wohnversorgung ausgelegten Monostruktur.
Begründet wurde die Einrichtung des Quartiersmanagements mit dem beschriebenen »Fahrstuhl- und Mobilitätseffekt«, der seit Mitte der 1990er Jahre einsetzte.

Zu nennen sind

1. Schrumpfende Bewohnerzahlen, zwischen 1992 und 2003 ist die Einwohnerzahl des Quartiers um 39 Prozent gesunken (Statistisches Landesamt Berlin, A 1993 bis 2003). Ein Blick auf die Wanderungsstatistiken zeigt den tiefgreifenden Bevölkerungsaustausch seit Mitte der 1990er Jahre. Zwischen 1994 und 2002 sind etwas mehr als 51.000 Menschen fortgezogen und beinah 39.000 zugezogen (Statistisches Landesamt Berlin, B 1994 und 2002). Damit einher ging eine Verschiebung in der Altersstruktur mit deutlichen Verlusten in der Gruppe der Kinder und Jugendlichen bis 15 Jahren und der Erwachsenen zwischen 25 und 45 Jahren.
2. Zunahme der Bezieher von Einkommenstransfers, dabei hat sich die Quote im Stadtteil von 4,8 Prozent im Jahr 1995 über 12,4 Prozent im Jahr 2002 auf 14,4 Prozent im Jahr 2003 erhöht, zum Vergleich beträgt der Anteil der Sozialhilfeempfänger im Bezirk Marzahn-Hellersdorf 6,6 Prozent und in Berlin insgesamt 7,8 Prozent (Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf 2004: 3, 28ff).

Copyrighted material

3. In den 1990er Jahren wurde der Stadtteil Zuzugsort für Einwanderer, vor allem für Spätaussiedler aus der ehemaligen Sowjetunion.

Tabelle 1

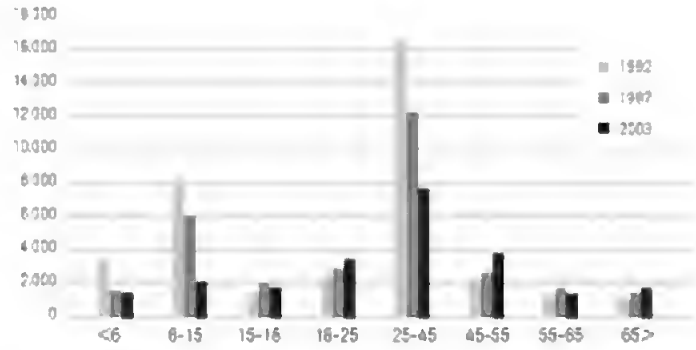
Bevölkerungsentwicklung zwischen 1992 und 2003 (Marzahn NordWest, früherer Bezirk Marzahn und Berlin)

	Marzahn NordWest	Bezirk Marzahn (in den Grenzen vor der Bezirksreform)	Berlin
1992	36.747	184.907	3.456.691
2003	22.403	128.498	3.333.132
Saldo	-14.344	- 36.409	- 123.759
in %	- 39%	- 22 %	- 3,5%

Quelle: Statistisches Landesamt Berlin: Statistischer Bericht – Melderechtlich registrierte Einwohner in Berlin, 1992 und 2003

Abbildung 2

Bevölkerungsentwicklung nach Altersstruktur in Marzahn NordWest



Quelle: Statistisches Landesamt Berlin A 1992, 1997, 2003

Diese Migrantengruppe wird statistisch nicht als Ausländer geführt, daher gibt es keine exakten Angaben über ihre Anzahl im Wohngebiet. Schätzungen gehen von 4.000 bis sogar 6.000 russlanddeutschen Einwohnern aus. Diese Angaben würden einem Anteil in Höhe von 17 bis 21 Prozent der Quartiersbevölkerung entsprechen. Dagegen wohnen vergleichsweise wenige Ausländer im Quartier: 1.006 Einwohnern oder 4,5 Prozent haben keinen deutschen Pass, die größte Gruppe stellen dabei vietnamesische Migranten dar (Statistisches Landesamt Berlin A, 2003). Mit Blick auf die eher ethnisch homogene Bevölkerung zu Zeiten der DDR war die Angebotsstruktur im Stadtteil für die Integrationsanforderungen überhaupt nicht vorbereitet (vgl. Weeber + Partner 2004). Diese Entwicklung wurde erst kürzlich im Berliner Sozialstrukturatlas nachvollzogen, wobei vor allem die beschleunigte Entwicklungsdynamik hervorgehoben wurde (Berlin 2004).

Strategien des Quartiersmanagement: Empowerment der Bewohner

Eine der Voraussetzungen für das Empowerment stellt die Partizipation der Bewohner und der anderen Akteure dar. Partizipation bildet die Voraussetzung, dass Bewohner sich einmischen, die Quartiersentwicklung zu ihrer Sache machen und dafür ihre Potenziale einbringen können sowie gleichfalls auf zusätzliche Ressourcen zurückgreifen können.
Die Beteiligung weiter zu erreichen ist ein schwieriges Unterfangen, zumal damit für die Aktiven auch soziale Kosten verbunden sind. Einige möchten lediglich informiert und nicht selbst tätig werden, anderen wiederum geht alles nicht weit genug, und die dritten haben lediglich Zeit an bestimmten Projekten mitzuarbeiten oder möchten ein Projekt ganz in die eigene Hand zu nehmen. Bei den unterschiedlichen Ansprüchen an Beteiligung und Mitgestaltung kommt es auf ein Zusammenspiel von festen Partizipationsstrukturen und punktueller oder projektbezogener Beteiligung an. Feste Strukturen sind für die Vertrauensbildung und den Kompetenzerwerb auf Seiten der Bewohner wichtig. Flexibilität ist von Bedeutung, um bspw. themenbezogen die Gruppe zu erreichen, die es am meisten angeht.

In den Prozess in Marzahn NordWest sind direkt einbezogen.

- die Bewohner
- der Bezirk Marzahn-Hellersdorf
- die Senatsverwaltung f. Stadtentwicklung
- die lokalen Wohnungsunternehmen
- die Schulen
- die sozialen Träger und Vereine

Copyrighted material

Um der unterschiedlich erforderlichen Beteiligungsintensität zu entsprechen, wurden gleich mehrere Gremien auf den Weg gebracht. Zu den festen Strukturen in Marzahn NordWest zählt die Steuerungsgruppe des Quartiersmanagements, an der neben verschiedenen Verwaltungsabteilungen, die Bewohner, Vertreter freier Träger sowie die lokalen Wohnungsunternehmen teilnehmen. Die Steuerungsgruppe übernimmt die Feinabstimmung der Quartiersmanagementarbeit und beschließt die Arbeitsschwerpunkte sowie zu fördernde Projekte. Zu nennen ist ebenfalls der Bewohnerbeirat, der als lokaler Meinungsführer agiert und das Aufspüren von Missständen vor Ort zu seiner Aufgabe gemacht hat oder auch die Schulelternrunde. Daneben gibt es unterschiedliche Formen der projektbezogenen Beteiligung, bspw. nach den Methoden »*Open Space*« oder »*Planning for Real*«, wenn z.B. Platz- oder Grünflächengestaltung anstehen. Beispiele für die Beteiligung in Form aktiver Mitwirkung stellen die Projekte der Schulhofbegrünung dar, bei denen Schüler, Lehrer und Eltern gemeinsam Hand anlegten.

Projekte der Sozialen Stadt und des Berliner Quartiersfonds

Im Zeitraum 1999 bis 2003 wurden in Marzahn NordWest mehr als 186 Projekte mit einem Fördervolumen des Programms »Soziale Stadt« in Höhe von mehr als 3,1 Mio. Euro auf den Weg gebracht. Dazu zählen z.B. die bereits erwähnte Schulhofbegrünung bei drei Pausenhöfen, die Anlage eines Stadtplatzes und die Unterstützung der Gründung eines Migrantenvereins als Selbsthilfeinitiative für neu angekommene Spätaussiedler. Dazu zählt auch das Projekt »Sprachoffensive«, das zunächst gemeinsam mit der Volkshochschule auf den Weg gebracht wurde und das an unterschiedliche Sprachkompetenzen der Spätaussiedler angepasste Sprachkurse offeriert. Zu einem so genannten Leuchtturmprojekt zählt auch »JobGate«, als Anlaufstelle vor Ort für Ausbildungs- und Arbeitsberatung sowie Vermittlung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen (vgl. unten, Schaffung von Arbeitsplätzen – Kooperation mit lokalen Wohnungsunternehmen).
Ein Projekt der besonderen Art, war in den Jahren 2001 und 2003 der Quartiersfonds, der mit 500.000 Euro ausgestattet wurde. Für die Entscheidung über die Mittelverwendung wurde eine Quartiersjury gebildet, deren Größe hing von der Einwohnerzahl in den jeweiligen Quartieren ab. 49 Prozent der Jurymitglieder waren Delegierte meist von vor Ort arbeitenden sozialen Institutionen, z.B. Lehrer von örtlichen Schulen, Sozialarbeiter, Kirchenangestellte etc. Die anderen Jurymitglieder, die 51 Prozent der Mitglieder ausmachten, wurden per Zufallsauswahl aus dem Einwohnermelderegister gezogen. Auf Basis von Auswahlkriterien, die von den Jurymitgliedern selbst entwickelt wurden, konnten über diesen Fonds mehr als 60 Projekte ermöglicht werden. Zu den größten Projekten gehört

- der Umbau einer alten Turnhalle in eine Soxhalle – »Boxen gegen Gewalt«
- der Aufbau eines kleinen Theaters, des Tschechow-Theater, das in deutscher und russischer Sprache spielt
- Es wurden auch Bücher in russischer und vietnamesischer Sprache für die kommunale Bibliothek im Quartier angeschafft. Der jetzige Bestand an vietnamesischer Literatur ist einzigartig in Berlin und kann über den Bibliothekenverbund überall in der Stadt ausgeliehen werden.

Die Akzeptanz war sehr hoch und einige Mitglieder haben nach eigenen Aussagen durch ihre Mitwirkung ein neues Selbstwertgefühl entwickelt.
Gestärkt durch die sehr positiven Erfahrungen mit dem Quartiersfonds wird bei der Quartiersmanagementarbeit dazu übergegangen, aus den Mitteln des Programms »Soziale Stadt« mehrere Fonds mit Zweckbindung – z.B. Jugendfonds, Schulfonds etc. – zu bilden, und über die Mittelzuteilung wiederum Jurys gebildet aus Bürgern und anderen, entscheiden zu lassen.

Schaffung von Arbeitsplätzen – Kooperation mit lokalen Wohnungsunternehmen

Eine gewerbliche Struktur abgesehen vom Einzelhandel ist im Quartier nicht vorhanden. Hier wirkt die monostrukturelle Anlage des Stadtteils als Wohngebiet nach. Trotz der Beteiligung der örtlichen Wohnungsunternehmen an den Steuerungsrunden ist bislang die Kooperation mit den sieben Wohnungsunternehmen im Gebiet eher unregelmäßig. Dabei spielen auch Berührungsängste der Wohnungsunternehmen eine Rolle, da für sie die Ausweisung eines Quartiersmanagementgebiets gleichbedeutend ist mit der offiziellen Anerkennung eines besonderen Entwicklungsbedarfs. Das Thema Kooperation bei der Schaffung von Ausbildungs- und/ oder Arbeitsangeboten wird von den Wohnungsunternehmen bislang vermieden, obwohl Arbeitsplatz- und Ausbildungsinitiativen oft und breit diskutiert werden. Ein Beispiel ist erwähnenswert, dabei ließ ein Wohnungsunternehmen im Zuge der Sanierung seiner Wohnungen die Renovierung der Treppenhäuser von einem lokalen Ausbildungsprojekt mit Jugendlichen ausführen.
Solche und andere Initiativen der Wohnungsunternehmen werden jedoch in einem reinen Wohngebiet, wie es der Stadtteil Marzahn NordWest darstellt, benötigt. Ein Anliegen des Quartiersmanagementteams ist es daher auch, Brücken zu bauen, die bei Ausbildung und Arbeit aus dem Quartier hinausführen. Insofern hat das Quartiersmanagementteam einen mit Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen erfahrenen Träger beauftragt, ein Arbeitsvermittlungsbüro im Quartier aufzumachen. Das Büro – *JobGate* genannt – bietet folgende Aufgaben an

Copyrighted material

- Hilfe bei Zusammenstellung von Bewerbungsunterlagen
- Herstellen von Erstkontakten zu potenziellen Arbeitgebern
- Beratung für das Auftreten oder Gesprächsverhalten bei Bewerbungsgesprächen
- Vermittlung von Ausbildungsplätzen oder Weiterbildungsangeboten
- Vermittlung von Arbeitsplätzen, die mitunter direkt bei Unternehmen akquiriert werden
- bei Nachfrage auch Vermittlung von Kontakten zu Drogen- oder Schuldnerberatungsstellen zur Stärkung der Erwerbsfähigkeit

In den ersten acht Monaten hat das Team von *JobGate* 3.000 Arbeitsmarktberatungen durchgeführt. Insgesamt 130 Arbeitslose konnten in unbefristete Arbeitsverhältnisse vermittelt werden.

Soziale Stadt und Stadtumbau Ost

An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass Marzahn NordWest Programmgebiet für den Stadtumbau Ost in Berlin ist. D.h., hier werden rund 1 500 WE rückgebaut, zum großen Teil werden dabei die 11-geschossigen Gebäude auf sechs bis drei Geschosse reduziert. Insbesondere in diesem Stadtumbaukontext hat es sich als sehr unterstützend für die Bewohnerschaft erwiesen, dass bereits durch das Programm Soziale Stadt und das Quartiersmanagement eine Beteiligungsstruktur aufgebaut worden ist. In der Auseinandersetzung mit den Wirkungen des Stadtumbaus können die Bewohner auf verschiedene Beteiligungsangebote zurückgreifen und diese für die neuen Aufgaben nutzen.
Auf Basis der bereits bestehenden Strukturen konnten die Bewohner auch neue eigene Beteiligungsangebote entwickeln. In diesem Zusammenhang ist die so genannte Mieterschutzinitiative entstanden, die unter Einbezug unterschiedlicher Expertinnen und Experten über Rechte und Pflichten im Umzugsgeschehen berät.
Stadtumbau wird bei einem solch großen Eingriff wie hier meist als Verlust und Abschied erfahren. Von großer Bedeutung ist es daher, dass parallel zum Stadtumbau die Bewohner neue Perspektiven für das Quartier entwickeln. Dazu zählen z.B. die neuen Möglichkeiten der Flächenaneignung. Diese entstehen durch Abriss von Gebäuden und dem nicht mehr vorhandenen Nutzungsdruck auf diesen Flächen. Insofern eröffnen sich Möglichkeitsräume für Bewohner, diese Flächen für sich zu nutzen. Dort können Gärten entstehen, aber auch Sportareale oder die Flächen bieten die Voraussetzungen für die Anfänge einer gewerblichen Nutzung.

Möglichkeiten und Grenzen des Quartiersmanagement

Möglichkeiten

1. Mit dem Programm »Soziale Stadt« können konzentriert in benachteiligten Quartieren positive Entwicklungsprozesse angestoßen werden, für die unter anderen Bedingungen immer das Geld fehlt.
2. Die Aktivierung der Bewohner über die notwendigen Beteiligungsangebote führt zu mehr Selbstwertgefühl, erschließt genaue Ortskenntnisse und andere Ressourcen der Bewohner als wichtige Voraussetzungen und Zutaten für die weiteren Entwicklungsstrategien
3. Die integrierte Herangehensweise fördert Kommunikation und die Vernetzung von verschiedenen Bereichen, z.B. enge Zusammenarbeit von Schule mit einem Migrantenverein.
4. Durch das stärkere Zusammendenken von investiven und nichtinvestiven Maßnahmen können Mittel und andere Ressourcen besser gebündelt werden
5. All dies führt zu passgenaueren Projekten bei der Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen im Stadtteil (Schulhofbegrünungen, Anlage Stadtplatz oder Skulpturen im öffentlichen Raum, Angebot für lokale Sprachkurse) als wenn diese ausschließlich von der Verwaltung entwickelt worden wären.

Grenzen

1. Viele Probleme haben keine lokalen Ursachen und können daher auch nicht lokal gelöst werden. Stichworte sind z.B. die Folgen der Globalisierung für die nationale Wirtschaft und den lokalen Arbeitsmarkt
2. Die integrative Herangehensweise, die auf der lokalen Ebene erprobt wird, wird noch nicht auf der Verwaltungsebene - weder auf der Landes- noch auf der Bezirksebene - praktiziert (führt durch unzulängliche Absprachen zu Doppelungen oder auch zur aufwändigen Organisation von außen)
3. Das räumliche Denken spiegelt sich noch zu wenig in der Verwaltungsorganisation wider; Ausnahme bildet in Marzahn-Hellersdorf die Jugendverwaltung, die sich regionalisiert hat. Die Ausrichtung auf sektorale Handlungsansätze und Zielgruppen erschwert den integrativen Ansatz, z.B. ist es offiziell nicht möglich, Projekte des 2. Arbeitsmarktes vor Ort auch mit arbeitslosen Bewohnern aus dem Gebiet zu besetzen
4. Das Herausheben eines Quartiers ist bislang ungewohnt und stößt auf Widerspruch, weil der Gleichheitsgrundsatz des Verwaltungshandelns tangiert werden könnte.
5. Die administrativen Anforderungen bei der Mittel- und Projektverwaltung sind so hoch, dass (zu) viele Ressourcen der Quartiersmanagementteams für die Projektabwicklung zu Ungunsten des Entwickelns neuer Strategien und Experimente absorbiert werden.

Copyrighted material

6. Die Projektrealität, vor allem das gemeinsame Entwickeln von Vorhaben passt nicht zum öffentlichen Haushaltsrecht und den Vorgaben der EU-Administration. Beides erfordert langfristige Planung und in Jahresscheiben abzurechnende Leistungsschnitte. Während vor Ort oft spontan etwas entsteht oder sich beigreifende Änderungen durch neue Voraussetzungen in der Arbeitsmarktförderung ergeben.

Allerdings gibt es zur Zeit keine weitergehenden Ansätze, als sie im Programm »Soziale Stadt« formuliert sind, für eine integrative Stadtentwicklung, die versucht, die Tatkraft der Bewohner zu unterstützen.

Literatur

Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf (Hrg.) 2004: Sozialräumbericht 2003, Berlin.

DIFU (Hrg.) 2002: Die Soziale Stadt (im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen), Berlin.

Krummacher, Michael/Kulbach, Roderich/Waltz, Viktoria/Wohlfahrt, Norbert 2003: Soziale Stadt – Sozialraumentwicklung – Quartiersmanagement, Opladen.

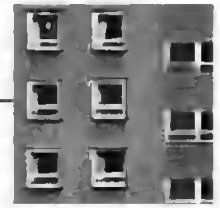
Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz (Hrg.) 2004: Sozialstrukturatlas Berlin 2003, Berlin.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (Hrg.) 1998: Sozialorientierte Stadtentwicklung, Berlin.

Statistisches Landesamt Berlin, A (Hrg.) 2004: Statistischer Bericht, Melderechtlich registrierte Einwohner in Berlin (verschiedene Jahrgänge, Berlin 1992-2003), Berlin.

Statistisches Landesamt Berlin, B (Hrg.) 2004: Wanderungen in Berlin (verschiedene Jahrgänge, Berlin 1994-2003), Berlin.

Weeber + Partner 2003: Soziale Stadt Marzahn NordWest (im Auftrag der QuartiersAgentur Marzahn NordWest), Berlin.



Hartz IV und die Konturen einer neoliberalen Wohnungspolitik

Der Beitrag untersucht die mit der Sozialreform von Hartz IV einhergehenden Veränderungen der Wohnungsversorgung am Beispiel Berlins. Die Richtlinien der Kostenübernahme von Wohnungen für transferabhängige Haushalte werden dabei mit den früheren Regelungen verglichen und als Teil einer Trendwende der Wohnungspolitik vom 'Massenmodell' zum 'Residualmodell' interpretiert. In einem zweiten Schritt argumentiert der Text, dass mit den Neuregelungen sozialräumliche Polarisierungen festgeschrieben werden. Insbesondere in Ostberlin konzentrieren sich die für Hartz-IV-Betroffene zugänglichen Wohnungen auf innerstädtische Substandardwohnungen und Großsiedlungen am Stadtrand. Hartz IV ist so auch ein Motor für eine räumliche Restrukturierung der Stadt und die Ausgrenzung der Überflüssigen.

Gesetzliche Neuregelungen auch für den Wohnbereich

Wie wirkt sich die neue Sozialgesetzgebung auf die Versorgung mit Wohnungen aus? Welche Bemessungsgrenzen gelten als 'angemessen'?

Zum 1. Januar 2005 wurde in Deutschland ein weiterer Schritt einer umfassenden Reform der Sozialpolitik umgesetzt. Das »Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« besser bekannt unter dem Namen Hartz IV[1] stellt dabei eine weitgehende Neuordnung der Sozialgesetzgebung dar. Während die Gesetzespakete Hartz I bis III (gültig ab Januar 2003 bzw. 2004) vor allem auf eine Restrukturierung der Behörden vom Arbeitsamt zur Arbeitsagentur zielten und die Bedingungen für steuerfreien Minijobs schufen, stehen bei Hartz IV die Höhe und die Voraussetzungen für so genannte Leistungen zum Lebensunterhalt im Vordergrund. Die Neuregelung erweitert den Kreis jener, die durch die Transferabhängigkeit einem administrativen Zwang zur Annahme auch unterbezahlter Tätigkeiten unterworfen werden:

- Mit der im Gesetz vollzogenen Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe verkürzt sich die Zeit eines gesetzlichen Anspruchs auf ein beitragsabhängiges Arbeitslosengeld (ALG I) auf ein Jahr. Zugleich werden nun bisherige Sozialhilfeempfänger/innen, sofern sie als erwerbsfähig gelten, den Arbeitsagenturen unterstellt.

1 Benannt wurde das Reformpaket nach der von VW-Personalvorstand Peter Hartz (Jahreseinkommen 2,6 Mio. Euro) geleiteten Kommission, die für die inhaltliche Gestaltung der Regelungen verantwortlich ist.

Copyrighted material

- Die Regelleistungen des Arbeitslosengeldes (ALG II) von 345 Euro (West) bzw. 331 Euro (Ost) reichen in vielen Fällen für eine angemessene Lebensgestaltung nicht aus. Darüber hinaus verfügen die Arbeitsagenturen mit den Instrumenten der »Mitwirkpflicht« und der »Eingliederungsvereinbarung« über weitgehende Druckmittel, um ALG-II-Empfänger/innen auch in untertarifliche Arbeitsbedingungen zu zwingen.

In Berlin betreffen die Regelungen ca. 480.000 Personen – 280.000 Bedarfsgemeinschaften fallen unter die Gesetzgebung von Hartz IV (Breitenbach 2005) – im Jahr zuvor gab es etwa 266.000 Sozialhilfeempfänger/innen (Statistisches Landesamt Berlin 2004a). Älteren Statistiken zufolge gelten knapp 50 Prozent davon als erwerbsfähig (Statistisches Landesamt Berlin 2002). Demnach setzen sich die ALG-II-Empfänger/innen in Berlin zu etwa 47 Prozent aus ehemaligen Sozialhilfeempfänger/innen und zu 53 Prozent aus ehemaligen Arbeitslosen oder Erstbeantragenden zusammen.

Die neue Sozialgesetzgebung regelt nicht nur die Leistungen zum Lebensunterhalt, sondern auch die Kosten der Unterkunft. Im Gesetz wird die Übernahme von Wohnkosten wie folgt festgelegt:

> *»Leistungen für Unterkunft und Heizung werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht, soweit diese angemessen sind. Soweit die Aufwendungen für die Unterkunft den der Besonderheit des Einzelfalles angemessenen Umfang übersteigen, sind sie als Bedarf des allein stehenden Hilfebedürftigen oder der Bedarfsgemeinschaft so lange zu berücksichtigen, wie es dem allein stehenden Hilfebedürftigen oder der Bedarfsgemeinschaft nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, durch einen Wohnungswechsel, durch Vermieten oder auf andere Weise die Aufwendungen zu senken, in der Regel jedoch längstens für sechs Monate«* (§ 22 Absatz 1 SGB II).

Damit ersetzt Hartz IV in seinem Einflussbereich sowohl die Regelungen für bisherige Sozialhilfeempfänger/innen als auch für bisher Wohngeldberechtigte. Im Jahre 2003 erhielten insgesamt 257.344 Berliner Haushalte Wohngeld – darunter 116.166 Haushalte (etwa 44%), die als Sozialhilfeempfänger/innen oder Kriegsopferfürsorgebegünstigte einen so genannten 'Besonderen Mietzuschuss' erhielten (Statistisches Landesamt Berlin 2004b). Ein Großteil dieser Haushalte fällt nun unter die Regelungen der Hartz-IV-Gesetzgebung.

Insbesondere für den Bereich Wohnen obliegt die Umsetzung des Gesetzes den Kommunen, die in Ausführungsvorschriften die 'Angemessenheit' und 'Zumutbarkeit' klarer zu definieren haben. In Berlin war das die Aufgabe der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz. Die ersten Überlegungen für eine solche Festlegung orientierten sich an den bisherigen Regelungen der Sozialhilfe und lösten zum Teil heftige Proteste bei Mieterverbänden und Betroffenengruppen aus. Insbesondere die geplante Verknüpfung

der im Gesetz geforderten 'Angemessenheit' an festgelegte Wohnungsgrößen ließ einen massiven Anstieg von Zwangsumzügen erwarten. Der segmentierte Berliner Wohnungsmarkt weist insbesondere in den innerstädtischen Altbaubeständen überdurchschnittliche Wohnungsgrößen auf, so dass nach den geplanten Vorgaben Bedarfsgemeinschaften (also Mehrpersonenhaushalte) faktisch aus diesen Gebieten ausgeschlossen wären.[2] Diese Kritik berücksichtigend legte die Sozialsenatorin Heidi Knake-Werner (PDS) im April 2005 einen Entwurf der Ausführungsvorschriften (AV-Wohnen) vor, der sich ausschließlich an den Mietkosten orientiert. Wohnungsgrößen sind damit kein direktes Kriterium mehr für die 'Angemessenheit' und wirken sich erst über ihre kumulativen Effekte auf den Mietpreis aus. Eine entsprechende Wohnung ist dann nicht mehr 'zu groß', sondern nur noch 'zu teuer'. Nach inhaltlicher Auseinandersetzungen mit dem Finanzsenat, der vor allem eine Kostenreduktion der Sozialausgaben im Auge hatte, wurde dieser Entwurf mit erheblichen Abstrichen in der Ausgestaltung der Richtwerte beschlossen.

Tabelle 1
Richtwerte für angemessene Bruttowarmmieten in Berlin gemäß AV-Wohnen

Haushaltsgröße	Bruttowarmmiete
Ein-Personen-Haushalt	360 Euro
Zwei-Personen-Haushalt	444 Euro
Drei-Personen-Haushalt	542 Euro
Vier-Personen-Haushalt	619 Euro
Fünf-Personen-Haushalt	705 Euro
für jede weitere Person im Haushalt	weitere 50 Euro

Quelle: AV-Wohnen 2005

2 So zeigt z.B. eine Bestandsanalyse in den Gründerzeitquartieren von Prenzlauer Berg, dass lediglich 30% der Wohnungen in den größenbezogenen Bemessungsgrenzen der bisherigen Sozialhilferegelungen liegen. Während für Alleinlebende ALG-II-Empfänger/innen noch 75% des Bestandes an Ein- und Zweiraumwohnungen den baulichen Vorgaben (unter 50 qm) entsprechen, verringert sich dieser Wert bei Bedarfsgemeinschaften aus zwei Personen auf 38% der Zweiraumwohnungen. Für alle größeren Bedarfsgemeinschaften gibt es im Altbaubestand keine entsprechenden Wohnungen (siehe ausführlicher Holm 2005a: 11f).

Copyright material

Reduktion der wohnungspolitischen Reichweite

Wie sind diese im Zusammenhang mit Hartz IV beschlossenen Richtwerte im Verhältnis zu früheren Regelungen einzuschätzen? Wie lassen sich die neuen Regelungen vor einem allgemeineren wohnungspolitischen Hintergrund einordnen?

Die bisher geltenden Bemessungsgrenzen für die Übernahme der Wohnkosten durch die Sozialämter bzw. die Höchstbeträge für die zuschussfähige Miete bei Wohngeldzahlungen wurden in Nettokaltmieten angegeben. Die neue Regelung legt jedoch – dem Grundsatz der tatsächlich auflaufenden Wohnkosten folgend – Grenzwerte der Bruttowarmmiete fest. Da sich die Belastung der Wohnnebenkosten in Berlin zwischen verschiedenen Wohnlagen, Bautypen und Verwaltungen stark unterscheidet, habe ich mich bei der Berechnung von vergleichbaren Bruttowarm-Werten an die in den Ausführungsvorschriften benannten Höchstgrenzen angemessener Betriebs- und Heizkosten orientiert. Dort werden maximal 2,22 Euro/qm als angemessener Betrag der Wohnnebenkosten angesehen (AV-Wohnen 2005, 4).

Tabelle 2
Richtwerte der AV-Wohnen (Hartz IV)
und bisherige Bemessungsgrenzen der Sozialhilferegelung im Vergleich

Personen	Baujahr bis 1950		Baujahr ab 1950		Hartz IV
	netto	brutto	netto	brutto	
1	227,00	337	226,00	336	360 Euro
2	267,00	399	270,00	402	444 Euro
3	316,75	464	333,75	499	542 Euro
4	351,25	548	378,25	565	619 Euro
5	407,40	621	451,05	664	705 Euro

Quelle: AV-Wohnen 2005

Die in den bisherigen Regelungen der Berliner Sozialämter vorgesehene Differenzierung zwischen Baualtersgruppen sowie personenanzahlabhängigen Beschränkungen der Wohnungsgrößen werden mit den beschriebenen 'Ausführungsvorschriften Wohnen' aufgehoben. Unabhängig vom Alter der Gebäude und von der Größe der Wohnung wird nun ausschließlich die tatsächlich anfallende Bruttowarmmiete zur Grundlage der Wohnkostenübernahme. Im Vergleich zu allen bisherigen Grenzwerten fällt die neue Regelung großzügiger aus. Damit hätten die betroffenen Haushalte im Vergleich zu den früheren Regelungen einen scheinbar recht erhöhten Spielraum bei den Wohnungsgrößen und könnten zudem Wohnungen in einem etwas erweiterten Preissegment bewohnen. Zugleich wird jedoch in den Ausführungsvorschriften die Möglichkeit für Umzüge eingeschränkt und an die Bedingung einer »Erforderlichkeit« geknüpft. Ausgeschlossen davon sind ausdrücklich «eine schlechte Wohnungsausstattung« und «der Wunsch nach einer anderen Wohnumgebung» (AV-Wohnen Berlin, 6). Die in den Richtlinien der Ausführungsvorschriften gewährten Spielräume zielen also nicht auf eine allgemeine Verbesserung der Wohnsituation von transferabhängigen Haushalten sondern haben eine lediglich statusstabilisierende Wirkung auf Haushalte, die neu in diese Abhängigkeit geraten. Vor dem Hintergrund der Akzeptanzkrise des Gesamtpaketes von Hartz IV und der latenten Proteststimmung sind die Ausführungsvorschriften Wohnen sowohl in den Festlegungen der Bemessungsgrenzen als auch in der öffentlichen Vermittlung als erfolgreiche Legitimationsstrategie anzusehen. Die öffentliche Darstellung verkürzte die komplexen Entscheidungsprozesse einer monatelangen Ausarbeitung der Ausführungsvorschriften auf einen Konflikt zwischen der Sozialsenatorin Knake-Werner (PDS) und dem Finanzsenator Sarrazin (SPD). Dabei wurde die beschlossene Fassung als ein Erfolg der PDS-Senatorin dargestellt. So resümierte etwa die Berliner Zeitung »Sie (die Sozialsenatorin) setzte sich im Streit mit Finanzsenator Thilo Sarrazin (SPD) ... durch« (Berliner Zeitung, 04.05.05, 21). Selbst eine Protestnote verschiedener Berliner Gewerkschaftsgliederungen, das Berliner Arbeitslosenzentrums und der Berliner Mietergemeinschaft stimmt in das Loblied auf die Sozialsenatorin ein: »Die 'Ausführungsvorschrift Wohnen' der Sozialsenatorin Heidi Knake-Werner zeugt von politischer Vernunft« (Offener Brief zur »Ausführungsvorschrift Wohnen«) – eine grundsätzliche Kritik wird dabei zu Gunsten einer Positionierung in verwaltungsinternen Implementationsschwierigkeiten zurückgestellt.

Doch schon der Vergleich der festgelegten Richtwerte mit den bisher geltenden Höchstbeträgen für die zuschussfähige Miete bei der Wohngeldberechnung zeigt, dass die neue Regelung alles andere als großzügig ist.

Copyrighted material

Tabelle 3
Bisheriger Höchstbetrag für die zuschussfähige Miete beim Wohngeld

Personen	Baujahr bis 1966		Baujahr bis 1992		Baujahr ab 1992		HARTZ IV
	netto	brutto	netto	brutto	netto	brutto	
1	225	320	245	355	300	410	360 Euro
2	300	432	330	462	365	497	444 Euro
3	360	525	390	509	435	600	542 Euro
4	455	642	490	677	545	732	619 Euro
5	480	694	520	733	580	793	705 Euro

Quelle: Dietrich 2004: 6; AV-Wohnen 2003 und eigenen Berechnungen

Nicht in allen Baualtersgruppen wird bisher zuschussfähige Wohngeldmiete von den Hartz-IV-Richtlinien gedeckt. Lediglich in den vor 1966 erbauten Wohnungen liegen die Richtwerte der AV-Wohnen über den bisherigen Wohngeldgrenzen. In den später errichteten Gebäuden müssen sich die ALG-II-abhängigen Haushalte im Vergleich zu den früheren Wohngeldregelungen in Größe bzw. Wohnqualität einschränken.
In diesem Vergleich zum Wohngeld bildet sich eine tiefer gehende Veränderung der Wohnungspolitik ab: Wurde früher das Wohngeld mit den sehr weiten Bemessungsgrenzen relativ breit gefächert in den verschiedenen Wohnungsmarktsegmenten gewährt und in seiner Höhe wesentlich von den Einkommen der Antragsteller bestimmt, so verengt sich die neue Regelung auf bestimmte Wohnungsmarktsegmente und wird von den Wohnkosten bestimmt. Die lange Zeit in der BRD angestrebte Entkopplung von Einkommen und Wohnungsversorgung wird mit den Regelungen zu Hartz IV aufgekündigt. Es geht nicht mehr darum, den einkommensschwächeren Haushalten einen Zuschuss für eine (fast) beliebige Wohnung zu gewähren und somit die Wahl des Wohnortes und der Ausstattung zumindest ein Stück weit von der konkreten Einkommenssituation abzulösen. Im Gegenteil: Hartz IV schränkt bereits in der Logik von Bemessungsgrenzen für die Wohnkosten die Auswahlmöglichkeiten einer Wohnung ein. Auch die Betroffenen müssen die Perspektive wechseln: Statt der Frage, 'Wie viel Wohngeld kann ich bei meinen gegenwärtigen Einkommen erwarten?' stellt sich nun die Frage 'Wie viel Wohnung darf ich mir noch leisten'?

Statt eines gesetzlich garantierten Zuschusses zur Miete (Wohngeld) steht Hartz IV für ein Abhängigkeitsverhältnis, bei dem administrative Vorgaben über die Wohnsituation der betroffenen Haushalte entscheiden. In ihrer Ausrichtung auf transferabhängige Haushalte stellen die Festlegungen zu den 'Kosten der Unterkunft' in der Hartz-Gesetzgebung einen Wechsel der Wohnungspolitik vom »Massenmodell« zu einem »Residualmodell« dar (Häußermann/Siebel 1993: 30): Statt einer öffentliche Förderung für breite Schichten der Bevölkerung, wie sie etwa die inzwischen eingestellte Wohnungsbauförderung des Sozialen Wohnungsbaus darstellte, wird mit Hartz IV eine Verkürzung der wohnungspolitischen Intervention auf Problemgruppen fortgeschrieben, wie sie bereits im Wohnraumfördergesetz (WoFG) aus dem Jahre 2002 angelegt ist. Zugleich formiert sich das wohnungspolitische Instrumentarium von Hartz IV als eine sozialautoritäre Drohkulisse. Es steht damit im Gegensatz »zum Ethos neoliberaler Politik: individuelle Wahl, eigenverantwortliches Handeln, Herrschaft über das eigenen Schicksal, Eigenverantwortung und selbstbestimmtes Leben« (Rose 2000: 66) und verweist auf die klassendifferenzierte Varianz des neoliberalen Umbaus. Das neoliberale Projekt hinter Hartz IV ist nicht nur als eine Destruktion bisher bestehender Sozialstaatlichkeit (roll back) zu interpretieren, sondern formiert eine neue Form der Regulierung, die mit Peck und Tickell als *roll out* bezeichnet werden kann (Peck/Tickell 2003: 176ff).

Hartz IV: Segregationsgarant und Aufwertungsmotor

Welche stadträumlichen Effekte sind von den neuen Regelungen zu erwarten? Wie wirken sich die festgelegten Richtlinien auf die wohnungswirtschaftliche Situation in ausgewählten Quartieren aus?

Eine feste Größe der politischen Diskussionen um die Ausführungsvorschriften waren die befürchteten sozialräumlichen Dynamiken, die mit zu eng gefassten Bemessungsgrenzen zu erwarten wären. In einer parallel zur Diskussion um die Ausführungsvorschriften erarbeiteten Studie der PDS heißt es in diesem Zusammenhang: »Die Übernahme der Wohnkosten durch den Leistungsträger wird den Wohnkosten und als Folge auch der Wohnungsgröße enge Grenzen setzen. Daher wird sich eine noch unbekannte Anzahl zukünftiger ALG II-Empfänger früher oder später mit der Auflage konfrontiert sehen, eine andere Wohnung beziehen zu müssen.« – Diese Situation stelle »alle Beteiligten, Betroffene wie Ausführende, vor höchst komplizierte Entscheidungssituationen«, so die Studie weiter (Dietrich 2004: 4). Auch die Berliner Sozialsenatorin Heidi Knake-Werner betonte immer wieder, dass es »keine Massenumzüge« (taz berlin vom 14. Januar 2005: 21) geben werde. Auch die letztlich festgelegten Richtlinien wurden in der Selbstdarstellung der Senatsverwaltung und der PDS als

Copyrighted material

»sozial gerechte Lösung« präsentiert. »80 Prozent – und damit fast der gesamte Berliner Wohnungsmarkt [...] bleibt durch unsere Regelungen auch für Langzeitarbeitslose erreichbar. Die Richtwerte liegen [...] über den Berliner Durchschnittswerten. Eine weitere soziale Entmischung der Stadtquartiere ist daher nicht zu befürchten« (Newsletter der PDS-Fraktion im Abgeordnetenhaus vom 11. Mai 2005).

Entsprechend sollten die jetzigen Bestimmungen der AV-Wohnen der angebotsseitigen Struktur des Berliner Wohnungsmarktes gegenübergestellt werden. Die zentralen Fragen dabei sind zum einen, gibt es ein ausreichend großes Angebot für die 280.000 Bedarfsgemeinschaften in Berlin und zum anderen, wie verteilen sich diese Wohnungen auf die verschiedenen Wohnungsmarktsegmente? Da es in Berlin keine vollständige Wohnungsmarktstatistik (inklusive der Miethöhen) gibt, muss mit Hilfsmitteln der Annäherung gearbeitet werden. Der Mietspiegel, der mit 1,2 Mio. Wohnungen über 70 Prozent des gesamten Berliner (1,7 Mio. Wohnungen) Wohnungsmarktes abbildet (Techem-empirica 2003), bietet sich in seinen differenzierten Mietspiegelfeldern (gegliedert nach Wohnungsgröße, Baualter und Ausstattung) für eine solche Untersuchung an. Ausdrücklich nicht erfasst werden dann die etwa 150.000 selbst genutzten Eigentumswohnungen der Stadt und die ca. 250.000 geförderte Wohnungen.[3]

Die im Mietspiegel für die einzelnen Felder angegeben Mietspannen und der so genannte Mittelwert können als jeweilige Grundgesamtheit und Median angesehen werden. Für einen bestimmten Mietpreis lässt sich so aussagen, wie viele der jeweiligen Wohnungen preiswerter bzw. teurer sind. Die Richtwerte der AV-Wohnen in diese Gleichung angesetzt, kann also festgestellt werden, welcher Anteil der Wohnungen unterhalb und welcher oberhalb der Bemessungsgrenzen liegt.[4]

Von den insgesamt im Westberliner Mietspiegel erfassten knapp 800.000 Wohnungen liegen ca. 443.000 Wohnungen in den Bemessungsgrenzen der Richtlinien (AV-Wohnen) – das sind 74 Prozent.

3 Insbesondere zu den mietpreisgebundenen Wohnungen des Sozialen Wohnungsbaus ist anzunehmen, dass die dort durchschnittlich erzielten Mieten von 3,70 Euro/qm (netto kalt) in vielen Fällen die Richtwerte überschreiten. Eine detaillierte Analyse der Wirkungen von Hartz IV auf diese Bestände steht jedoch noch aus.

4 Für die Berechnung mussten die Bruttowarmmieten für die einzelnen Haushaltsgrößen (siehe Tabelle) in Nettokaltmieten pro Quadratmeter umgerechnet werden. Als Orientierung dienten dabei die in den AV-Wohnen angegebenen durchschnittlichen Nettokaltmieten von 2,20 Euro/qm sowie die Größenbegrenzungen der Wohngeldregelungen (1 Person – 50 qm, 2 Personen – 60 qm, 3 Personen – 75qm, 4 Personen – 85 qm und 5 und mehr Personen – 90 qm und mehr). Die errechnete maximale Nettokaltmiete für einen Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaft etwa liegt so bei 9,80 Euro/qm – dieser Wert verringert sich mit steigender Haushaltsgröße. Für Bedarfsgemeinschaften mit vier und mehr Personen liegt der Grenzwert der Nettokaltmiete bei 4,60 Euro/qm.

Tabelle 4
Anteil der Wohnungen innerhalb der Richtlinien (RL) im Berliner Mietspiegel (Westberlin)

	bis 1918		bis 1949		1950-65	1956-64	1965-72	1973-83	1984-90	ab 1990
qm	**s**	**m**	**s**	**m**						
unter 40	100	85	100	100	100	95	71	-	-	-
40-60	100	72	100	100	100	91	35	26	-	1
60-90	100	56	100	100	100	95	38	13	0	0
über 90	100	66	100	81	100	29	26	4	0	0
Anzahl der Wohnungen										
innerhalb RL	64000	133400	6000	96000	62100	89100	11300	2600	0	50
von	84000	203000	6000	102900	62100	95900	27700	18900	11700	27700
Anteil	100	66	100	93	100	93	42	16	0	0

Quelle: Mietspiegel 2003, AV-Wohnen 2006 und eigene Berechnungen

s Substandart
m modernisiert

Mehr als die Hälfte davon liegen in den bis 1949 errichteten Wohnungen der Altbaugebiete bzw. Altneubauten. Auch in den 70.000 noch nicht modernisierten Wohnungen mit Standarddefiziten kann pauschal davon ausgegangen werden, dass sich die Mieten innerhalb der Bemessungsgrenzen bewegen. Bei den modernisierten Altbauwohnungen liegen über 30 Prozent der Wohnungen über der Richtwertmiete der AV-Wohnen. Diese Altbauwerte stellen mit 133.000 Wohnungen sowohl das größte Einzelsegment von Hartz-IV-kompatiblen Wohnungen, als mit 70.000 Wohnungen auch den größten Segmentbestand, der für die Regelungen zu teuer ist. Zugleich weist dieser überwiegend gründerzeitliche Wohnungsbestand das größte Modernisierungs- und somit Mietsteigerungspotential der Stadt auf. Abhängig von Aufwertungs- und Sanierungsprozessen kann sich das Verhältnis von 'angemessenen' und zu teuren Wohnungen verändern, insbesondere die Mietpreise nach einer aktuell durchgeführten Modernisierung liegen fast durchgängig außerhalb der Bemessungsgrenzen.

Copyrighted material

Dem gegenüber stehen lediglich 14.000 Wohnungen, die nach 1965 erbaut wurden – das sind 16 Prozent dieser Baualtersgruppen. Mit Ausnahme der modernisierten Altbauten wird sich das Wohnen unter Hartz IV in Westberlin auf Wohnungen konzentrieren, deren Bau mehr als ein halbes Jahrhundert zurückliegt. Die Abwicklung eines auf Angleichung setzenden Sozialstaates findet damit auch ihren räumlichen Ausdruck: die Überflüssigen der neoliberalen Restrukturierung werden auf die prä-fordistischen Altbestände zurückverwiesen. Der Soziale Wohnungsbau der 60er und 70er Jahre hat für die Sozial- und Wohnungspolitik von 2005 keine Bedeutung mehr.
Von den insgesamt ca. 590.000 Ostberliner Wohnungen, die im Mietspiegel dargestellt werden bewegen sich knapp 520.000 in den beschlossenen Hartz-VI-Richtlinien – das sind 89 Prozent.

Tabelle 5:
Anteil der Wohnungen innerhalb der Richtlinien im Berliner Mietspiegel (Ostberlin)

	bis 1918		bis 1949		1950-1972		1972-90	ab 1990
qm	**s**	**m**	**s**	**m**	**s**	**m**		
unter 40	100	100	100	100	100	100	100	-
40 bis 60	100	85	100	98	100	100	99	0
60-90	100	55	100	79	98	93		0
über 90	100	44	100	50	82	70	94	0
Anzahl der Wohnungen								
innerhalb RL	84300	52900	37600	42600	22200	75800	206200	0
von	84300	82700	37600	49400	22600	79900	206300	25400
Anteil	100	64	100	86	98	95	99	0

Quelle: Mietspiegel 2005, AV-Wohnen 2005 und eigene Berechnungen; s: Substandart

s Substandart
m modernisiert

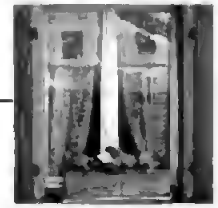
Auch in Ostberlin liegen die Mietpreise der insgesamt 144.000 Substandardwohnungen im Rahmen der Bemessungsgrenzen. Das größte Einzelsegment von 'angemessenen' Wohnungen stellen die über 200.000 Plattenwohnungen dar, die zwischen 1972 und 1990 errichtet wurden. Fast zwei Drittel aller Ostberliner Wohnungen, die sich innerhalb der Richtlinienwerte bewegen, weisen Standarddefizite aus oder liegen in industriell gefertigten Großwohnhäusern. Die beiden Wohnungsmarktsegmente lassen sich stadträumlich als innerstädtische Alt- und Altneubauten bzw. als randstädtische Großsiedlungen verorten. Im gesamten Mietspiegelbestand von 1,2 Mio. Wohnungen liegen rund 965.000, oder 81 Prozent im Rahmen der Bemessungsgrenzen. Doch die Verteilung dieser Wohnungen schließt – anders als die PDS erhofft – eine weitere soziale Entmischung der Stadt nicht aus. Problematisch erscheint in dieser Hinsicht nicht nur die Lage der 'angemessenen' Wohnungen, als vielmehr die Konzentration der für ALG-II-Abhängige nicht zugänglichen Wohnungssegmente wie neu erbaute Wohnungen und relevante Teile der modernisierten Gründerzeit-Viertel. Gerade die fortlaufenden Modernisierungsarbeiten in diesen Beständen werden die Spielräume für Hartz-IV-Betroffene in diesen Bereichen deutlich einschränken – wenn sie dann als Alternative auf die Plattenbauten in Marzahn und Hellersdorf angewiesen sind, werden letztlich die sozialchauvinistischen Visionen der Berliner Eliten aus der frühen Nachwendezeit verwirklicht. Hanno Klein, der kurz darauf verstorbene Leiter des Koordinationsausschuss Innenstadt (KOAI) hatte 1991 im Zusammenhang mit den erwünschten Veränderungen in Berlin das Bild einer »gut organisierten Verdrängung« entwickelt. Die Stadtbezirke Marzahn und Hellersdorf dienten in seiner Vision als »Staubsauger für die Alteingesessenen der Innenstädte«, weil die den künftigen Investitionen weichen müssen (Spiegel 1991/14: 112). Die neuen Regelungen zu Hartz IV weisen in dieselbe Richtung und sind – ganz im Gegensatz zum aktuellen *Hype* um die 'Soziale Stadt' – ein Abschied von der Orientierung an sozialräumlicher Kohäsion.

Literatur

Bretenbach, Elke 2005: Hartz IV & Wohnen. Newsletter von Elke Bretenbach (MdA) vom [illegible].5.2005
Dietrich, Sven 2004: Untersuchung über Rahmenbedingungen des Berliner Wohnungsmarktes für eine Versorgung von ALG II-Empfängern mit 'angemessenem Wohnraum'. Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung einer Berliner AV Unterkunft. ALG II. Studie im Auftrag der Fraktion der PDS im Abgeordnetenhaus von Berlin. Berlin
Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter 1999: Das Ende des goldenen Zeitalters. In Soziale Wohnungsbau in Bilanz. Jürgen (Hg.): Das Ende der Normalität in Wohnungs- und Städtebau? Thematische Begegnungen mit Klaus Novy. Darmstadt: Verlag 10. Wissenschaftliche Publikationen. S. 9-31
Holm, Andrej 2005a: Hartz IV lässt die Verdrängungsfalle zuschnappen. Auswirkungen auf die Wohnungsversorgung am Beispiel von Prenzlauer Berg. In: MieterEcho, Zeitschrift der Berliner Mietergemeinschaft 306, S. [illegible]1-13

Copyrighted material

Holm, Andrej 2005b: Hartz IV: Substandard oder Platte. In: Berliner MieterEcho 298, S. 16-18
Peck, Jamie; Tickell, Adam 2002: Making Global Rules: Globalisation or Neoliberalisation? In: Peck, Jamie/Yeung, Henry (eds): Remaking the Global Economy. Economic-Geographical Perspectives. London: Sage, pp. 163-181
Rose, Nikolas 2000: Tod des Sozialen? Eine Neubestimmung der Grenzen des Regierens. In: Ulrich Bröckling/Susanne Krasmann/Thomas Lemke (Hg.): Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Frankfurt/M.: Suhrkamp Taschenbuch, S. 72-109
Statistisches Landesamt Berlin 2002: Arbeitskräftepotenzial der Sozialhilfeempfänger außerhalb von Einrichtungen in Berlin am 31.12.2001. Presseerstellung 22002 vom 6.11.2002.
Statistisches Landesamt Berlin 2004a: EmpfängerInnen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in Berlin am Jahresende 2003. Presseerstellung 158/04 vom 23.7.2004
Statistisches Landesamt Berlin 2004b: Empfänger von Wohngeld, gezahlte Wohngeldbeträge und durchschnittlicher monatlicher Wohngeldanspruch in Berlin am 31.12.2003. Presseerstellung 144/04 vom 28.6.2004
Technomar-empirica 2003: Leerstandsindex - Bundesland-Ergebnisse 2003. Berlin



Die Bereitstellung von Wohnraum und Beschäftigung - eine niederländische Perspektive

In den Niederlanden waren Wohnraumversorgung und Beschäftigungsförderung traditionell getrennte Welten – ausgenommen der Zeitraum vor der Intervention durch den modernen Wohlfahrtsstaat, denn in dieser Periode sind die Ärmsten von religiösen und sozialen Wohlfahrtseinrichtungen mit Unterkunft, Essen und Arbeit versorgt worden.

Einleitung

Mit der Entwicklung des modernen Wohlfahrtsstaates zu Beginn des 20. Jahrhunderts gelangte die Hauptverantwortlichkeit für den Bau erschwinglichen Wohnraumes in die Hände gemeinnütziger Wohnungsbaugesellschaften, während die Verantwortlichkeit für das Sozialwesen und die Beschäftigungsförderung kommunalen Einrichtungen oblag. Wohnungsbaugesellschaften waren und sind teilprivate Einrichtungen. Sie wurden auf Initiative religiöser oder sozialer Einrichtungen wie Kirchen und Gewerkschaften oder Genossenschaften ins Leben gerufen. Diese erhielten preiswerten Baugrund von den Kommunen und – zeitweise – Zuschüsse (*loans and grants*) für den Bau neuen Wohnraums. Diese Wohnungsbaugesellschaften unterliegen nationalen Vorschriften, die die Miethöhe bestimmen und die Wohneinheiten unteren und mittleren Einkommensgruppen vorbehalten. Obwohl ein Teil des Sozialwohnungsbestandes an private Eigentümer verkauft worden ist, halten die Wohnungsbaugesellschaften einen wichtigen Anteil am Gesamtwohnungsbestand. Ihr Anteil beträgt in den Niederlanden insgesamt 35 Prozent und erreicht in Großstädten wie Amsterdam 55 Prozent (Stand: 2004).
Der Zugang zu diesem Bestand ist für Mieter durch das Haushaltsnettoeinkommen begrenzt, das im Jahr 2004 bei 32.600 jährlich Euro liegen durfte. Allerdings gilt diese Begrenzung nur für das Einkommen zum Zeitpunkt des Einzugs in die Wohnung. Steigt das Haushaltseinkommen in den folgenden Jahren und übersteigt dabei den Grenzwert, dann kann der Mieter gleichwohl in der Wohnung bleiben.
Die Geschäftsfelder der Wohnungsbaugesellschaften sind gesetzlich begrenzt. Die Versorgung mit erschwinglichem Wohnraum bildet das Kerngeschäft, andere Aktivitäten müssen diesem Ziel dienlich sein und dürfen den Etat der Wohnungsbaugesellschaften nicht gefährden. Die Wohnungsbaugesellschaften müssen sich sowohl sozial wie kommerziell verhalten, also genug Geld

Copyrighted material

einnehmen, um finanziell zu überleben und gleichzeitig zu garantieren, dass die meisten Wohnungen in ihrem Bestand denjenigen zur Verfügung stehen, die sie am dringendsten brauchen.
Private Wohnungseigentümer wie etwa Pensionskassen tragen demgegenüber keine soziale Verantwortung bezüglich des Einkommens ihrer Mieter. Sie prüfen lediglich deren Einkommen, um ihre andauernde Mietzahlungsfähigkeit sicherzustellen. Wohnungsbaugesellschaften tun dies nur für die Teilbestände, in denen sie höhere Mieten fordern.

Das Verhältnis zwischen Mieten und Löhnen

Sowohl im privaten wie im Sozialwohnungsbestand wurde die Mietpreiskontrolle in den 1950er und 1960er Jahren streng gehandhabt. Die Mietentwicklung war eng an die Lohnentwicklung gebunden. Um den Teil des Einkommens, der für die Miete aufgebracht werden musste, gering zu halten, wurde die Miethöhe niedrig angesetzt. Die damit ermöglichte geringe Lohnhöhe verschaffte niederländischen Unternehmen einen Konkurrenzvorteil auf dem Weltmarkt.
Um den Wohnungsbaugesellschaften die Möglichkeit zu geben, mit den vereinbarten geringen Mieten ihre Kosten mehr oder weniger zu decken, wurde der Wohnungsbau stark subventioniert. Das gestiegene Familieneinkommen erlaubte in den 1960er Jahre eine Lockerung der strengen Mietpreisbindung (*rent control*). Damit stieg der Anteil des Haushaltseinkommens, der für die Miete aufgebracht werden musste. Für Haushalte, die die steigenden Mieten nicht aufbringen konnten, wurde ein Wohngeldsystem entworfen. Trotz des Wohngelds stieg der Mietanteil an den gesamten Lebenshaltungskosten stetig an. Laut der Wohnungsstatistik der EU stiegen die gesamten Wohnkosten (Miete, Hypothek, Erhalt/Instandsetzung, Wasser, Energie) zwischen 1985 und 2002 um 65 Prozent, während die Gesamtlebenshaltungskosten um 45 Prozent stiegen. Damit sinkt das verfügbare Einkommen der Haushalte für Ausgaben, die nicht auf das Wohnen bezogen sind.

Wohnungsbau durch Unternehmer

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts errichteten viele größere industrielle Unternehmen Wohnraum für ihre Beschäftigten. Für diese Initiativen gab es eine Reihe von *Push*-Faktoren: Einerseits gingen die Unternehmer davon aus, dass angemessen untergebrachte Arbeiter effektiver arbeiten. Zweitens diente der Werkwohnungsbau der Bindung der Arbeiter an das Unternehmen: Die Kündigung der Arbeit zog natürlich den Verlust der Wohnung nach sich.
In den Niederlanden wurden einige dieser Werkswohnungen nach britischem Vorbild gebaut; so der Agnetapark in Delft durch die Firma *Yeast and Spirits*, eine Reihe von Siedlungen in Enschede durch Textilunternehmer, das Dorf Heveadorp nahe Arnhem für die Gummi-Industrie. Später, in den 1920er und 1930er Jahren, baute die Glühlampenfabrik von Philips das Dorf Philipsdorp in Eindhoven.
Als die Wohnungsbaugesellschaften Anfang des 20. Jahrhunderts begannen, große Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus zu errichten, beendeten die Unternehmen ihre Bautätigkeit und übertrugen den Neubau an bestehende oder neu gegründete Wohnungsbaugesellschaften, um ihr Kapital für andere kommerzielle Ziele nutzen zu können.
Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Wohnungsversorgung insbesondere für Zuwanderer aus dem ländlichen Raum von Wohnungsbaugesellschaften und städtischen Behörden übernommen. Zu dieser Zeit traten die Großunternehmen als Sponsoren des Neubaus auf. Sie gewährten den Wohnungsbaugesellschaften Zuschüsse oder Kredite, finanzierten Einrichtungen wie Sozialzentren, Sportanlagen oder Kulturzentren. Regelmäßig musste ein Großteil der entstehenden Wohnungen für Angestellte dieser Sponsoren reserviert werden.
Die einzige Direktinvestition in den Wohnungsbau seitens der Unternehmen nach dem Zweiten Weltkrieg fand in den 1960er Jahren statt, als Wohnraum für Immigranten aus dem Mittelmeerraum errichtet wurde. Man hing der Vorstellung an, diese Zuwanderung bliebe nur ein vorübergehendes Phänomen und, sobald der Arbeitsmarkt sich entspannte, würden die Immigranten heimkehren können. Der Bau von vorübergehenden Wohnräumen fiel nicht in das Geschäftsfeld der Wohnungsbaugesellschaften und eröffnete den Konzernen so die Möglichkeit, ihre eingewanderten Arbeiter in engen Wohnraum zu pferchen, der überfüllt und räumlich isoliert war.
Seit den 1980er Jahren lockerte sich die Verbindung zwischen Wohnen und Arbeiten zusehends. Die Ursachen liegen unter anderem in gesteigerter Mobilität, vermehrter weiblicher Erwerbstätigkeit und Veränderungen im Produktionsprozess. Arbeitnehmer können mit ihrem eigenen Auto zu entfernten Wohnungen pendeln. Haushalte, deren Mitglieder zwei oder mehr Arbeitsplätzen inne hatten, arbeiten unter Umständen in verschiedenen Städten und stehen vor dem Dilemma, in welcher der Städte sie wohnen wir/sollen. Effizienzsteigerungen im Produktionsprozess reduzieren die Nachfrage nach Schichtarbeitern, die wegen der unbequemen Arbeitszeiten traditionell nahe der Firma gewohnt hatten.

Subventionierte Arbeit im Sozialwohnungsbau

Anfang der 1990er Jahre stieg die Arbeitslosenquote auf alarmierende sechs bis sieben Prozent. In Wahrheit lag die Arbeitslosenquote sehr viel höher, da zu dieser Zeit zusätzliche sechs bis sieben Prozent der Arbeiterschaft Leistungen

aus dem Berufsunfähigkeitsfonds bezogen. Diese hohe Arbeitslosenquote bedeutete mithin zweierlei. Einerseits, dass ein großer Anteil potentieller Arbeiter nach Verlassen der Schule niemals Arbeitserfahrung erwerben würde, andererseits, dass sie als Erwerbslose nicht in der Lage sein würden, berufliche Fertigkeiten zu entwickeln.
Die Mitte-Links-Regierung startete in den 1990er Jahren eine stark antizyklische Politik, die subventionierte Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose (länger als zwei Jahre) schuf. Diese Jobs sollten zusätzlich, vorübergehend und überwiegend im staatlichen oder Nonprofit-Sektor liegen. Auch die Wohnungsbaugesellschaften nutzten diese Möglichkeit, billige Arbeitskraft zu rekrutieren, obwohl das neue Personal unvollständig qualifiziert war und die Laufzeit der Verträge nur einige Jahre betrug. Die meisten der neuen Jobs bei den Wohnungsbaugesellschaften lagen im hausmeisterlichen Bereich und in der baulichen Instandhaltung.
Dies fiel mit dem Wandel der Instandhaltungspraktiken zusammen, wegen des zunehmend anonymen Lebensstils konnten die Reinigung der Treppenhäuser und andere Arbeiten in den Gemeinschaftsbereichen nicht länger unter den Mietern selbst organisiert werden. Diese Arbeiten wurden an Fremdfirmen übertragen und aus der Miete finanziert. In den größeren Siedlungen drängten sich Sicherheitsfragen immer stärker auf, und die Wohnungsbaugesellschaften stellten mehr und mehr Hausmeister ein, um diesen Problemwahrnehmungen zu begegnen.
Zu Beginn des 21. Jahrhunderts sank die Arbeitslosenquote auf 2,5 bis drei Prozent und die staatlichen Zuschüsse für zeitlich befristete Arbeitsplätze wurden eingestellt.
In der Bauwirtschaft blieb ein Programm zur Qualifizierung in den Baugewerken erhalten. Hier führen fortgeschrittene Auszubildende aus dem Baubereich unter Anleitung von erfahrenen Vorarbeitern der ausführenden Firma große Teile der Arbeiten an Neubauprojekten aus. Ein Teil der entstehenden Zusatzkosten für den Bauherrn oder für das ausführende Unternehmen wird durch einen Spendenfonds der Bauwirtschaft (*builders professional fund*) ausgeglichen. Einerseits zögern Wohnungsbaugesellschaften aus Termingründen häufig, ihre Neubauten mit Hilfe dieser Programme fertig zu stellen. Andererseits lehrt die Erfahrung jedoch, dass die Qualität solcher Bauten mindestens ebenso hoch ist wie bei normalen Bauvorhaben.

Stadterneuerung

In den 1970er und 1980er Jahren konzentrierten sich die Aktivitäten der Stadtserneuerung fast ausschließlich auf die Verbesserung des Bestandes. Die lokalen Behörden kauften überwiegend privat vermietete Wohnungen in schlechtem Zustand auf, um sie entweder zu renovieren oder zugunsten neuer Wohnungen abzureißen. Läden und kleine Betriebe schlossen oder zogen aus der Innenstadt in Gewerbegebiete an den Stadtrand. Wegen der Lärmentwicklung des Verkehrsaufkommens und der Luftverschmutzung galten industrielle Aktivitäten als Bedrohung einer gesunden Lebensumwelt.
In der Nachkriegszeit waren die Wohnungsbaugesellschaften nicht nur Eigentümer des Wohnungsbestandes, sondern auch all der Dienste wie Läden, Gewerbe und Büros, die in die städtische Entwicklungsplanung integriert waren. Vorteile, die sich aus der Massenproduktion (*economies of scale*) ergaben, bei gleichzeitig schwindender Kaufkraft führten zum Schließen zahlreicher Geschäfte des Einzelhandels und der Ansiedlung großer Supermärkte, zudem lagen Kleingewerberäume überwiegend brach und wurden in Wohnraum umgewandelt.
In den 1990er Jahren führten zwei Faktoren zum Aufstieg neuer Stadtentwicklungsprogramme. Erstens war ein großer Teil des vernachlässigten Altbaubestandes renoviert oder durch Neubauten ersetzt worden; zweitens war der soziale Wohnungsbaubestand der Zwischenkriegszeit ebenfalls erneuert worden. Diese Gebiete gewannen an Attraktivität und in Folge stiegen die Mieten. Bestimmte Bevölkerungsgruppen, die auf niedrige Mieten angewiesen sind und zu denen viele Teile der Einwanderer gehörten, begannen aus diesen innerstädtischen Quartieren weg in weiter entfernt liegende Siedlungen des Nachkriegswohnungsbaus zu ziehen, wo die Mieten immer noch relativ niedrig lagen. Diese Bestände gehörten fast alle den Wohnungsbaugesellschaften. Modernisierungsmaßnahmen waren nur in geringem Umfang durchgeführt worden. Damit verlagerte sich die Notwendigkeit der Intervention in den Wohnungsbestand vom Zentrum an die städtische Peripherie.

Gesellenheime (*Foyers de Jeunesse*) und Arbeitshotels

In den vergangenen Jahren trat ein neues Phänomen auf dem niederländischen Wohnungsmarkt auf. Durch französische und britische Vorbilder inspiriert, wurden spezielle Wohneinheiten für Jugendliche im Alter zwischen 18 und 25 Jahren geplant, in denen obligatorische Aus- und Weiterbildung oder Beschäftigung mit der Bereitstellung von Wohnraum verknüpft wird. Die überwiegend männlichen Jugendlichen, die die Schule ohne Abschluss verlassen hatten, waren eine leichte Beute für die Unterwelt. Viele von ihnen wollten die elterliche Wohnung verlassen, doch keine Arbeit zu haben, bedeutete zugleich, die Miete auch für eine bescheidene Wohnung nicht bezahlen zu können.
Diese *Foyers de Jeunesse* oder Gesellenheime verbinden erschwinglichen Wohnraum mit beruflicher Weiterbildung oder einem Job, in einer Umgebung mit anderen jungen Leuten und mit der Betreuung und Kontrolle durch einen

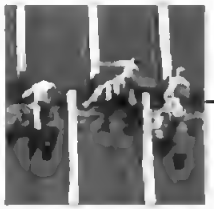
Copyrighted material

Sozialarbeiter, der zur Entwicklung sozialer Kompetenz innerhalb der Jugendgruppen beitragen soll. In Amsterdam beispielsweise befinden sich 300 bis 500 Jugendliche in solchen Wohngruppen, von denen 200 bis 250 an Maßnahmen teilnehmen.
Generell stellen die *Foyer de Jeunesse* Programme mit langfristigerer Perspektive als die Arbeitshotels. Beiden Programmen gemeinsam ist der Ansatz des lebenslangen Lernens, der in den Arbeitshotels einen Zeitraum von ein bis zwei Jahren umfasst und in den *Foyer de Jeunesse* etwas länger dauert. Für die Schüler/Mieter, die alle Phasen der Programme abschließen, gibt es einen garantierten Arbeitsplatz und eine Wohnung außerhalb der *Foyer de Jeunesse*.
Diese »Heime« befinden sich unter anderem in Dordrecht und in Amsterdam. Arbeitshotels in Leiden, Den Haag, Groningen, Apeldoorn und Arnhem. Sie umfassen je 30 bis 70 Wohneinheiten. Die meisten dieser Projekte gehören entweder zu Wohnungsbaugesellschaften und Behörden oder werden als *Public-private partnerships* organisiert, in der Unternehmer die Ausbildungs- oder Arbeitsplätze stellen und Wohnungsbaugesellschaften den Wohnraum. Da die meisten der Initiativen erst wenige Jahre alt sind, können noch keine Aussagen über ihren Erfolg getroffen werden.

Sozialer Wohnungsbau und Arbeitsmarktpolitik aktuell

Sozialer Wohnungsbau und Arbeitsmarktpolitik sind zwei deutlich getrennte Domänen. Es gibt kaum Ansätze, Beschäftigungs- oder berufliche Weiterbildungsprogramme zum Neubau bzw. zur Modernisierung der Bestände des sozialen Wohnungsbaus zu nutzen oder *vice versa* bessere Wohnbedingungen für die Beschäftigten mit bescheidenen Einkommen im Sozialdienstleistungssektor wie Lehrer oder Polizisten zu schaffen.
Die gegenwärtige Wohnungspolitik orientiert sich eindeutig am Konzept des freien Marktes. Die jüngsten Vorschläge zur Mietreform (April 2005) kündigen an, die gegenwärtigen Voranahmen und Kalkulationen zur Entwicklung der Miethöhen durch das schlichte Walten des freien Marktes ersetzen zu wollen. Weiter soll der größere Teil des Sozialbaubestandes zu Marktmieten angeboten werden, so dass beispielsweise höhere Mieten in der Innenstadt und geringere in den unbeliebten Vororten oder in marginalen Regionen erzielt werden. Nur ein Viertel des Sozialbaubestandes soll zu Mieten unterhalb des Marktpreises für die Haushalte mit den niedrigsten Einkommen angeboten werden.
Wohnungsbaugesellschaften sind verpflichtet, jährlich einen Teil ihrer Bestände zu veräußern. Noch können sie wählen, welche Bestände sie verkaufen (die besten oder schlechtesten Wohnungen, alle Wohnungen einer Siedlung oder nur einen Teil etc.), da es bisher kein »Kaufrecht« wie in Großbritannien für interessierte Investoren gibt. Investitionen in den Neubau sind weiterhin notwendig, um die Wartelisten in den meisten Gebieten des Westens, des Zentrums und des Südens der Niederlande zu verkürzen und um notwendige Modernisierungen in den Nachkriegsbeständen durchzuführen. Diese Investitionen werden durch den Verkauf der Bestände finanziert, da keine anderen Fördermittel zur Verfügung stehen.
Der Arbeitsmarkt ist gleichfalls mehr und mehr durch *Laissez faire* gekennzeichnet. Medizinische Überprüfungen der Arbeitsfähigkeit werden immer strenger gehandhabt. Das neue Arbeitsrecht der EU erlaubt den Zuzug von Arbeitskräften mit geringeren Minimallöhnen und laxeren Arbeitssicherheitsbestimmungen.
Die von der gegenwärtigen Regierung verfolgten zukünftigen Entwicklungslinien des Arbeits- wie des Wohnungsmarktes verlaufen weitgehend parallel. Mehr *Laissez faire*, weniger Schutz für verletzliche soziale Gruppen und eine Politik, die auf die Eigeninitiative der Arbeiter, Mieter und Wohneigentümer zielt. Der europäische Nivellierungsprozess wird sich nicht allein auf dem Arbeitsmarkt vollziehen. Schreibt man die politische Entwicklung fort, so wird sich der Anteil des sozialen Wohnungsbaus am Gesamtbestand von gegenwärtig 30 Prozent auf den »europäischeren« Durchschnitt von knapp über 10 Prozent vermindern.

(aus dem Englischen von Jens Sambale und Volker Eick)



Public Housing and Work (Re)Integration: Chance, Challenge, or Chaos?

Taking our research on nonprofits in LA and Berlin as a starting point, we argue that work integration and (public) housing is at its crossroads. During the last years the (local) state, nonprofits and housing companies tried to connect labor market integration and improvement in housing in different ways. This is true for programs such as the »Socially Integrative City« in Germany or the »Jobs plus« program in the US which seek to establish progressive programs to integrate the unemployed into the formal labor market and so-called disadvantaged districts into the (values) of the city as a whole.
In the current context of the neoliberalization of the welfare states, we identify new programs that connect public/social housing with the requirement to do (community) work in Germany and North America. »Reforms« such as the 1996 Welfare Reform in the US and the pressures of the current Hartz laws in Germany mark an important shift in the welfare provision in general and for nonprofits especially. The current roll-out neoliberalism leads to a workfarist orientation in both employment and housing programs, to a commodification and marketization of social relations, and the formation of neoliberal subjects that are transformed into self-responsible unemployed and tenants.

Public housing »reform« as neoliberal vengeance in the U.S.

Jason Hackworth
This essay argues that the HOPE VI program and Quality Housing and Work Reform Act are part of a neoliberal regime of discipline for public housing tenants across the US. This regime includes both an effort to *roll back* existing outlays to public housing tenants and an effort to *roll out* a neoliberal set of social relations in the future. Demolition and gentrification of existing public housing stock form the centerpiece of *roll back* neoliberalism, while work requirements for public housing tenants are the centerpiece of *roll out* neoliberalism. Using the recent history of public housing policy in the US, these specific programs are used as windows to the larger restructuring of social relations inherent to neoliberalism.

New Types of Local Economy and New Workfare Experiences: Action Partnerships with the Municipalities and Civil Society

Thomas Knorr-Siedow
Germany has been a polarising country for a while. Socially growing groups of the wealthy and of the poor are contrasted by diminishing middle classes, which often feel under a precarious stress of insecurity. Intertwined with the social processes, spatial polarisation has also became increasingly visible. Large scale regional differentiations – east-west/north south – are accompanied by smaller scale polarisation in the towns and cities. The promises of an unbroken wealth and welfare growth have turned into often bleak perspectives of neighbourhoods becoming socio-spatially problematic.
Often, those problematic quarters are the realm of the public and social housing sector, which has its property concentrated in post-war estates and some former urban renewal areas. With deindustrialisation and the changing labour markets striking heavily at life opportunities, these companies have been coming under fire from dramatically rising rent arrears, the vandalism of (some) of the unemployed and the social insecurity that accompanies lives without future. Often, despite many efforts, self-propelling processes have led these estates onto a slippery slope downwards.
The answers of the public – and to a much lesser degree – of some larger private housing companies was to search for action partnerships with the municipalities and civil society, often under the umbrella of state and federal programmes like the »Socially Integrative City«. Only late, some companies have been attempting to brake this vicious circle by including residents in a better management of the estates, providing them with (mixed social transfer and work-related) income in maintenance, social services and infrastructure provisions, and thus have at the same time improved the companies' and their residents' perspectives.
Examples on the small scale of neighbourhood and green wardens, a social combine for job-training and social work in Berlin; a state enterprise to improve Hamburg's problematic quarters with the help of the customers of the housing and some other projects will be presented and reflected.
After successful beginnings, these work-provision and work-fare projects often come under the pressure of fast changing social-security legislation and a political environment that is at the same time asking for such projects and unfriendly towards them. Especially as many public housing companies are squeezed for profit by their bitterly poor owner-municipalities or privatised and thus stripped off their social tasks as public companies, the necessary persistence to test these approaches of a new type of local economy and wealth creation is lacking.

Copyrighted material

Social Housing Canadian-Style: An (Unfortunately) Historical Review

Richard Milgrom

Social housing in Canada emerged on a parallel track to the programs devised south of the border in the USA about the middle of the twentieth century. However, as they developed, different concerns came to the fore and by the mid-1980s intent of the various governments, and the programs that were implemented differed significantly (see Dreier and Hulchanski 1993). During this period Canadian housing providers felt particularly smug attending North American meetings to discuss social housing as they discussed policies that promoted mixed-income social housing and publicly-funded community sponsorship.

Confidence in the potential for equitable access to housing faded in the early 1990s as the federal government decided that housing policy was a provincial concern and stopped participating in new housing programs. In Ontario (Canada's most populous province) what optimism remained evaporated with the election of a neo-conservative government in 1995. One of its first actions was to cancel social housing development programs that were in place and 30,000 units that were not yet under construction, arguing that the market would supply housing if it was needed. Later, it «downloaded» responsibility for existing programs to municipal government, a level of government that does not have the resources to support such capital-intensive programs. Since the 1990s, housing advocates and progressive jurisdictions have attempted to conceive of means of delivering affordable (and perhaps social) housing options – however, these have been largely piecemeal initiatives, producing very few units.

This paper presents a brief history of the Canadian social housing programs and their political contexts. Provincial programs have differed widely, and the emphasis here will be on the Ontario context. Since the mid-1990s, efforts to provide affordable housing options have come mostly from the municipal level, and in this case, I will examine those initiated by the City of Toronto.

Beyond the New Paternalism: Community Reponses to Underemployment among Social Housing Residents

Nik Theodore

In September 2004, the Chicago Housing Authority (CHA) established new guidelines for residents of its mixed-income housing developments being created under HOPE VI. Included in the Minimum Tenant Selection Plan are new work provisions requiring heads of household to be employed for a minimum of 30 hours per week. Other residents age 18 to 62 also must either work or attend self-sufficiency, education, or basic skills programs for 30 hours per week. Justified in terms of tough love approaches to breaking «a cycle of dependency» (CHA spokesperson quoted in the Christian Science Monitor, October 5, 2004), the CHA has embraced the New Paternalist drift in social policy-making which calls for a greater role for supervisory approaches to poverty alleviation. In mandating participation in employment and work programs as a condition for eligibility for public housing, the CHA plan extends the logic of work-first welfare programs into the social housing arena. It does so at a time when the U.S. economy is in the grips of a jobless recovery, unemployment rates are on the rise, and employers are increasing their reliance on casualized employment.

The CHA's plan can be criticized on a number of grounds. First, the housing authority lacks a comprehensive workforce development strategy that could assist residents in meeting work targets. Second, the plan is insufficiently responsive to prevailing labor market conditions. The sluggishness of the U.S. economy, changing employer demand for low-wage workers, and the dismantling of career ladders that are connected to jobs paying family-supporting wages call into question such one-size-fits-all policy pronouncements. Third, it assumes that workfare-style programs actually lead to self-sufficiency.

An alternative approach is being developed in the community-based social housing sector. Rather than calling for compulsory participation in work programs, nonprofit housing managers are exploring strategies to improve the employment prospects of residents and clients, including taking a direct role in assisting residents with job development and career advancement. Greater involvement in employment issues is seen as a necessary component of a holistic approach to combating the root causes of homelessness, as well as an important means through which residents living in a variety of assisted housing settings can improve their quality of life. However, the jobs open to the majority of residents are low-paying, dead-end occupations that are disconnected from meaningful on-the-job training opportunities and lack potential for career advancement. If they are to secure and retain career track jobs, many residents of social housing will need to acquire new vocational skills that provide the foundation for on-the-job training, additional education, and occupational advancement.

Holistic and Tailored Strategies for Transitioning Families from Poverty to Self-Sufficiency

Methanie Estiphanos/Lourdes Castro-Ramirez/David Clark

Public housing programs in the United States were first proposed early in the

Copyrighted material

20th century to address the growth of slum in the nation's large cities. During the Depression Era (1930s), the Federal government took concerted steps to develop these programs as a means of alleviating unemployment, by offering construction and maintenance jobs for those who had lost their jobs, and eliminating unsafe and unsanitary slums. Although the housing programs were successful in providing housing to many needy families, they created enclaves of poverty in large cities throughout the country. They also created a culture of government dependence for many of the participating families and their descendants. The U.S. Congress – concluding a priori that dependency itself created more dependency – mandated that poverty be de-concentrated and families be provided with opportunities to transition from public and/or government sponsored housing to self-sufficiency. To this end, Congress enacted many initiatives or housing authorities took upon themselves the challenge of transitioning families from dependency to self-sufficiency.

In the last decade, some housing authorities in the United States concluded that poverty would never be adequately addressed with a system of segregated efforts. With some governmental agencies/initiatives targeting housing, some job training, others health training, and so on, there was no holistic approach at addressing the issue of poverty. Therefore, many housing authorities, in collaboration with private and public organizations, developed creative and cutting-edge solutions to address the many needs of impoverished families.

Affordable housing alone cannot eliminate poverty. The Housing Authority created a variety of programs that proved successful in creating economic self-sufficiency by analyzing the local labor market, analyzing participants' barriers, leveraging participants' existing abilities and capabilities, creating symbiotic relationships with employers, continuing to nurture the employee/employer relationship after job placement, and providing individually tailored supportive social services.

Jobs and Housing: Reinventing Policies in Public Housing, Creating New Paradigms in the Community

Jacqueline Leavitt

The gap between wages and housing costs, the deficit between housing supply and demand, the federal withdrawal of funds for permanent conventional public housing, the demolition of public housing units, the cuts in Section 8 vouchers, the 2005 increase from 30 to 40 percent of income to receive Section 8 – all intensify the pressure on vulnerable groups in society, primarily people of color, women, single parents, and immigrants. These are people who work in low level jobs in restaurants, retail stores, as homecare and garment workers, janitors, and day laborers, etc. and earn well below the housing wage. The National Low Income Housing Coalition identifies California as the second least affordable state in the United States with a housing wage of $21.16 per hour following Massachusetts at $22.40. A full-time minimum wage job does not pay for housing in any state in the United States. In California, the state minimum wage at $6.75 per hour ($14,000 annualized wage) for full-time and year-round work is insufficient to meet the Fair Market Rent (FMR) of $1,021 or the actual monthly rent of $1,143 at the lowest end. Even the success of the living wage movement has only created an average of $9.00 an hour jobs. In Los Angeles the living wage is between $7.72 to $8.97 per hour and about $16,700 per year. Quick to tear down units, public housing authorities are acknowledging the relationship between jobs and housing, a truism that many tenants in Pico-Aliso (Housing Authority of the City of Los Angeles) pointed out when they fought against the HOPE VI program and demolition.

In this presentation, I will compare preliminary results of the Jobs-Plus Program (combining work incentives and job preparation with linkages to jobs) with a study from 1996 by Leavitt and Ochs that credited residents as being the significant agents in promoting job training programs and with a new paradigm that is outside public housing but whose demographic profile is similar. This model starts with community residents and workers, in collaboration with unions, worker centers, community development corporations, and citywide technical assistance organizations. Instead of confrontation, negotiation with large scale developers is combined with a transparent democratic process. The Figueroa Corridor Coalition for Economic Justice (FCCEJ) simultaneously combines economic, workforce, and housing development, in an area between downtown Los Angeles and extending to South LA. Having reached a landmark settlement with the L.A. Land Arena Company, the FCCEJ and its coordinating/organizing arm, SAJE (Strategic Actions for a Just Economy), are currently monitoring the agreement and developing new programs.

Experiences from the program 'Socially Integrative City' Remarks to the Neighborhood Management in Marzahn

Cornelia Cremer

Marzahn NordWest is one of the 17 areas in Berlin, where a neighborhood management is established since five years. The neighborhood management is the operative or main part of the »Socially Integrative Cities Program«, which is financed through the European Union as well as by the federal government.

Marzahn NordWest is part of the district Marzahn-Hellersdorf. This district is one of the few areas within Berlin, were urban remodeling or restructuring takes place. In the whole, nearly 4.000 housing units will be demolished within the next years. More than 1.400 dwellings are situated in the area of Marzahn

Copyrighted material

NordWest.
Being situated at the northeast of Berlin at the border to the Land Brandenburg Marzahn NordWest is one of the youngest areas within the large scale residential area of Marzahn. There were erected about 13.000 dwelling units, mainly as eleven- and six story block towers.
Because the area has been finished such a short time ago, also population was very young today at an average age of 37 years. A young population signified and signifies high mobility, which can easily be recognized by the rapid declining number of tenants. Currently the rate of unemployment and of welfare dependant households rises, though compared with other areas they are only reaching the average levels of Berlin. But the development of unemployment as well as the increasing number of residents depending on welfare is a highly dynamic one.
This decline of population would have been even more drastic without the *Spätaussiedler* from former USSR states. It is estimated that recently about 4.000 - 5.000 persons (i.e. 17% to 21% of the local residents) are *Spätaussiedler*. Decline of population, the high percentage of *Spätaussiedler*, an increasing number of people who live on state subsidies, emerging social tensions were reasons for the establishment of the neighborhood management five years ago.

The following five objectives represent a sort of road map for the neighborhood management in Marzahn NordWest:

- to stabilize the social structure of the residents
- to improve the living and housing situation of children and teenagers
- to integrate emigrants such as the *Spätaussiedler*
- to enrich the large scale housing settlement with job offers
- to improve the situation of the retail

In this contribution I will show, in which form the neighborhood management has been able to establish a networking communication and participation structure; which projects are being financially supported by the »Socially Integrative Cities Program«; additionally, various projects being concerned with the social infrastructure, mainly focusing on the needs of young people, projects being initiated in corporation with the group of *Spätaussiedler* and the district council of Marzahn-Hellersdorf will be described. These projects focus on the improvement of living together. It will also be shown, in which way the neighbourhood management supports the residents in the ongoing urban restructuring process.
Last but not least, it will be discussed what the neighborhood management calls success, and what can be learnt by (its) failures.

Hartz IV and contures of a Neoliberal Housing policy: Berlin

Andrej Holm
This contribution analyses the changes of housing in Berlin after the adoption of the Hartz IV social reform. The new administrative guidelines for housing cost transfers are compared to previous regulations. These new regulations are interpreted as a trend reversal of housing policy from 'mass orientated regulation' to 'residual orientated regulation'. The second step of argumentation shows that the new regulations reinforce social polarisation.
Particularly in East Berlin the apartments for households that depend on social transfers are concentrated in inner-city substandard housing stock and in the large housing projects in the outskirts. Hartz IV must be seen as a motor for urban restructuring and social exclusion.

The Provision of Housing and Work – A Dutch Perspective

Arie van Wijngaarden
In the Netherlands the provision of housing and of work have been separate fields of policy. Since the start of the social housing sector in the beginning of the twentieth century the access to social housing was open for both the lower and middle class. All social housing is now owned by not-for-profit housing associations. A connection between rents and salaries did exist in the period after WWII, when rents were tightly controlled to keep the cost of labour as low as possible. In Dutch history there are examples of factory owner providing housing for their workforce. This housing has long been transferred to housing associations.
Some housing associations have participated in subsidized job training programs. Others have invested in new initiatives like work hotels for young adults, where housing, training and work are combined.

Affordable Housing or Living Wages

Richard Milgrom
Over the last 15 years, the provision of social housing in Ontario has been on the decline. The need for affordable housing however has not decreased: waiting lists continue to grow as the costs of housing have increased exacerbated by the deregulation of the rental market following the election of the neo-conservative provincial government in 1995. In 1999, the conservative government also »downloaded« responsibility for public housing to the local municipalities without giving them the ability to raise the funds necessary to properly maintain the existing housing units and programs.

Copyrighted material

While the conservative government was ideologically opposed to publicly-funded housing programs, it may have been politically unacceptable to privatize existing units. By downloading the responsibilities, and creating an unsustainable situation for municipal governments, they forced decisions about privatization onto the lower level of government. For the city of Toronto, with more than 75,000 units of public and social housing, and the greatest demand for additional units, this was a particularly difficult. While the city has struggled earnestly to address the needs for housing, it has often been forced to pit the provision of affordable accommodation against the costs of labor (and the wages of workers) needed o produce and maintain the housing.
This has manifested itself in several forms. First, there is a perception that the costs of new projects must be kept as low as possible. One of the only places that money can be saved is in the price of labor, and this often convinced sponsoring groups to open the bidding process to non-unionized contractors, who pay lower wages. The second and most visibly protested ace of saving is in the privatization of management of existing housing projects. While many resident of social housing worry about the non-accountability of the private management contractors, they also bring with them non-unionized, poorly paid workers. Reducing the cost of the labor, however, plays into a vicious circle. If the public housing agencies succeed reducing the costs of construction and management in this manner, the lower wage levels will contribute to the growing need for affordable housing in the city as more workers find the private market unaffordable.

Integrated Housing and Training Projects in North-Rhine Westphalia

Albert Schepers
From January 1995 to December 2000 the North-Rhine Westphalia Ministry of Economy and Work sponsored the pilot scheme »Working and Housing«, which combined publicly sponsored employment and training of unemployed people with the creation of additional housing for groups, who are disadvantaged in the housing market.
This pilot project developed an integrated solution to the problems of unemployment and need for affordable council flats for marginalized people with a low income.
In the period between 1995 and 2001 more than 40 buildings were realized in North-Rhine Westphalia and included training measures for the unemployed. There were new housing projects, several of these build with ecological standards, and renovating projects of existing old social housing buildings. Several conversions of former army-barracks, emergency-accommodation shelters and even a church have been finished as well. Some of these projects were part of an active strategy to revalue marginalized urban areas. About half of these building and renovation projects were organized in cooperation with social housing companies.
Today this type of integrated labor-market projects has decreased. The reasons are to find in less public money for labor-market projects and social-housing and a reduced interest of social housing companies in activities, which are not their main business.

Copyrighted material

Matthias Bernt
(UFZ, UmweltForschungsZentrum, Leipzig) ist Sozialwissenschaftler und arbeitet in Leipzig. Zu seinen jüngsten Veröffentlichungen gehören »Rübergeklappt. Die behutsame Stadterneuerung in Berlin der 90er Jahre« (2003) und Sigrun Kabisch/Matthias Berndt/Andreas Peter (2004): Stadtumbau unter Schrumpfungsbedingungen. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Lourdes Castro-Ramirez
(Housing Authority of the City of Los Angeles, HACLA) ist die zuständige Leitende Direktorin für Nachbarschaftsbeziehungen (Resident Relations Acting Director) der HACLA, besitzt einen Master's Degree in Urban Planning mit Schwerpunkt auf Sozialpolitik-Analyse sowie einen BA in Politikwissenschaft und Chicana/o Studies, jeweils an der University of California Los Angeles (UCLA) erworben. Zu ihren letzten Verantwortungsbereichen gehörte Sozialpolitik, Programmentwicklung, Organisationsmanagement, Strategische Planung und Community building, ihre Arbeit konzentriert sich insbesondere auf die Bildung von Bewohnerselbstverwaltung, die Entwicklung von Finanzierungsmodellen und die Stärkung kooperativer Strukturen. Sie war vor allem verantwortlich für die Planung und Leitung des Jobs Plus-Programm sowie für die Computer Learning Center

David Clark
(Housing Authority of the City of Los Angeles, HACLA) ist der Leitende Direktor des Section 8-Programm der HACLA; zuvor hat er als dessen verantwortlicher Planning Officer gewirkt. Er war an der Entwicklung von Fördermöglichkeiten und Programmverwaltung für eine Vielzahl von Programmen im Rahmen der Programme zur Stärkung ökonomischer Selbständigkeit beteiligt. Er hält einen BA in Geschichte, University of Colorado at Boulder und war Graduate student an der University of Chicago. David Clark war für den *Emmy Award* und den *National Association of Housing and Redevelopment Officials Award of Excellence* für Regie und Produktion einer Videodokumentation zu einem Bauprojekt im Rahmen von HOPE VI nominiert, er wurde mit dem NAHRO *National Merit Award* für eine Welfare-to-Work-Maßnahme ausgezeichnet, und er wurde durch den Bürgermeister von Los Angeles in den städtischen *Workforce Investment Board's Youth Council* berufen.

Cornelia Cremer
(Urbanplan GmbH) ist Sozialwirtin und Geschäftsführerin von Urbanplan GmbH. Arbeitsfelder liegen vor allem in der Steuerung und Bewohnerbeteiligung von bzw. an Stadtentwicklungsprojekten. Sie ist die verantwortliche Projektkoordinatorin des Quartiersmanagements in Berlin-Marzahn NordWest. Letzte Publikationen: »Marzahn NordWest. Ein Berliner Großsiedlungskiez im Wandel?« in: W. Endlicher/D. Lehmann/R. Kießen (Hg.) 2004: Zwischen Kiez und Metropole – Zukunftsfähiges Berlin. Tagungsband des 29. Deutscher Schulgeographentags, S. 117–124; »Kommunikation und Partizipation im Stadtumbauprozess in Marzahn Nord«. In: Christine Weiske/Sigrun Kabisch/Christine Hannemann (Hg.) 2005: Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus, S. 172–184.

Volker Eick
(Freie Universität Berlin) ist Politologe und arbeitet in Berlin. Letzte Publikationen: »Nonprofit-Organisationen und die Transformation lokaler Beschäftigungspolitik« (2004) mit Margit Mayer, Britta Grell und Jens Sambale. »Ordnung wird sein... Quartiersmanagement und lokale Sicherheitspolitik«. In: Norbert Wohlfahrt/Heinz-Jürgen Dahme (Hg.) 2005: Aktivierende Soziale Arbeit, S. 110–121.

Medhanie Estiphanos
(LoMod Inc., Los Angeles) ist Quality Assurance Analyst bei der Firma LoMod und hält einen Bachelor of Arts (Media Studies), San Francisco State University.

Jason Hackworth
(University of Toronto), ist Professor am Department of Geography, Abteilung Programs in Planning an der University of Toronto. Seine jüngsten Veröffentlichungen umfassen »The neoliberal turn and the restructuring of public housing policy in the United States« in Critical Planning (2004); Er beendet derzeit sein Buch »The Neoliberal City« (2005).

Andrej Holm
(Humboldt-Universität), ist Sozialwissenschaftler und arbeitet in Berlin. Seine Schwerpunkte sind Stadterneuerung, Gentrification und die Liberalisierung der Wohnungspolitik. Letzte Veröffentlichungen: »Stadterneuerung in der Berliner Republik« (2002), zusammen mit Hartmut Häußermann und Daniela Zunzer: »Die vergessenen Seite der Stadterneuerung. Ordnungspolitik und Disziplinierung in Prenzlauer Berg« (2004). In: Adelhof/Frank/Pethe (Hrsg.): Amsterdam und Berlin. Menschen, Märkte und Räume. Berliner Geografische Arbeiten 98, 93–105, »Exploring the Substance and Style of Gentrification. Berlin's 'Prenzlberg' (2005) zusammen mit Matthias Bernt, in: Atkinson/Bridge (eds.): Gentrification in a Global Context. London: Routledge.

Copyrighted material

Thomas Knorr-Siedow
studierte Soziologie und der Stadt- und Regionalplanung an der TU Berlin. Nach Lehrtätigkeit an der Universität Konstanz (Gemeinwesenarbeit) und Forschung zu sozialen Sanierungsfolgen am IfS Berlin war er zwischen 1980 und 1993 Geschäftsführer eines Sozialplanungsbüros und eines Sanierungsträgers in der Berliner Stadterneuerung. Seit 1993 ist er am IRS mit den Forschungsthemen soziale Stadtentwicklung und Wohnungswesen, Politiken gegen soziale Exklusion, Wissen und Raumentwicklung befasst.
Knorr-Siedow, T.: Common Legacy from a Divided Past in: Turkington, R.; van Kempen, R.; Wassenberg, F.: Large Housing Estates in Europe – Current Trends and Future Prospects, Delft 2004; Murie, A., Knorr-Siedow, T.; van Kempen, R. Large Housing Estates in Europe, General developments and Theoretical Backgrounds, Utrecht 2003; Droste, C., Knorr-Siedow, T.: Large Housing Estates in Germany, Overview of Developments and Problems in Berlin, Utrecht 2003; Droste, C.; Knorr-Siedow,T.: Large Housing Estates in Germany, Policies and Practices, Utrecht 2004; Fichter, Heidi; Jähnke, Petra; Knorr-Siedow, T.: Governance Capacity für eine wissensbasierte Stadtentwicklung in: Matthiesen, Ulf Wissen und Stadtentwicklung (p 309-337), Wiesbaden 2004; Gandelsonas, C.; Knorr-Siedow, T.: Lokales Wissen in der Stadt- und Quartiersentwicklung; in Matthiesen, Ulf Wissen und Stadtentwicklung (p 293-309), Wiesbaden 2004.

Jackie Leavitt
(University of California Los Angeles) ist Professorin für Urban Planning an der UCLA School of Social Work and Public Policy. Zu ihren letzten Veröffentlichungen gehören »Community Economic Development and Permanent Housing Hardship: South LA as a Case Study« (2004) und (mit S. Saegert) »From Abandonment to Hope: Community-Households in Harlem« (1990) sowie »The Struggle to Struggle Together: The Case of Women, Housing, and Labor« (2002).

Margit Mayer
(Freie Universität Berlin) ist Professorin für Nordamerikanische Politik am John F. Kennedy Institut. Zu ihren letzten Publikationen gehören: »From Welfare to Work. Nonprofits and the workfare state in Berlin and Los Angeles« (2003) mit Volker Eick und Jens Sambale sowie »Nonprofit-Organisationen und die Transformation lokaler Beschäftigungspolitik« (2004) mit den zuvor genannten Kollegen und Britta Grell

Richard Milgrom
(University of Minnesota), unterrichtet an der University of Minnesota am Metropolitan Design Center als Associate Director. Zu seinen letzten Veröffentlichungen gehören: »Sustaining Diversity: Participatory Design & the Production of Urban Space« (2003); und »The Uncertain City: Making Space(s) for Difference« (2004) mit Barbara Rahder

Jens Sambale
(Freie Universität Berlin) ist Politologe und arbeitet in Berlin. Letzte Veröffentlichungen: »Nonprofit-Organisationen und die Transformation lokaler Beschäftigungspolitik« (2004) mit Margit Mayer, Britta Grell und Volker Eick; »From Welfare to Work. Nonprofits and the workfare state in Berlin and Los Angeles«(2003) mit Margit Mayer und Volker Eick; »Wohnungsbaugesellschaften als beschäftigungspolitische Akteure? Das Jobs Plus Programm in Los Angeles« (2003) mit Britta Grell

Albert Schepers
(G.I.B. Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung) ist Programmdirektor am G.I.B. in Bottrop, Nordrhein-Westfalen. Er ist in den vergangenen Jahren intensiv an der Implementierung von Wohnungs- und Arbeitsmarktintegrationsprojekten in Nordrhein-Westfalen beteiligt gewesen. Zu seinen letzten Publikationen gehört »Integrated Housing and Training Projects in Europe«, in: Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (Hg.) 2000. Arbeiten und Wohnen. Qualifizieren, Bauen, Wohnen (Tagungsdokumentation), Bottrop, S. 39-49

Nik Theodore
(University of Illinois) ist Professor am College of Urban Planning and Public Affairs in Chicago. Zu seinen letzten Publikationen gehören »Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe« mit Neil Brenner (2002) and »Political Economies of Day Labor: Regulation and Restructuring of Chicago's Contingent Labor Markets« (2003).

Arie van Wijngaarden
hat mehr als 20 Jahre in den Planungs- und Wohnungsbehörden von Rotterdam und Amsterdam gearbeitet. Zurzeit ist er für die Amsterdamer Entwicklungsgesellschaft als a Projektmanager für das IJburg-Projekt tätig. IJburg ist ein neuer Suburb, der für 45.000 Bewohner auf sechs künstlich geschaffenen Inseln im IJmeer östlich von Amsterdam geplant und realisiert wird

Friday, 19/11/2004	
Afternoon	City tour
Evening	**Dinner/Welcome** *Margit Mayer*, Freie Universität Berlin
Sat., 20/11/2004	
10.00 - 10.30 am	**Introduction** *Volker Eick & Jens Sambale*
10.30 - 12.00 am	**Current Trends in Public/Social Housing** Germany – *Thomas Knorr-Siedow* (IRS), Erkner USA – *Jason Hackworth* (University of Toronto), Toronto Canada – *Richard Milgrom* (University of Minnesota), Minneapolis
12.00 - 12.15 pm	Coffee Break
12.15 - 01.30 pm	**Case Studies: USA** Los Angeles »Jobs and Housing. Reinventing Policies in Public Housing. Creating New Paradigms in the Community« –*Jackie Leavitt* (University of California), Los Angeles Los AngelesLos Angels »The Jobs plus program – a view from inside« *David Clark* (Housing Authority of the City of Los Angeles), Los Angeles Chicago »Beyond the New Paternalism: Community Reponses to Underemployment among Social Housing Residents« –*Nik Theodore* (University of Illinois), Chicago
01.30 - 03.00 pm	Lunch
03.00 - 05.00 pm	**Case Studies: Canada/Germany** Toronto »Affordable Housing or Living Wages« –*Richard Milgrom* (University of Minnesota), Minneapolis Berlin »Experiences from the program 'Socially Integrative City' Remarks to the Neighborhood Management in Marzahn Nord-West« –*Cornelia Cremer* (QM Marzahn NordWest), Berlin North Rhine-Westphalia »Integrated Housing and Training Projects in North-Rhine Westphalia« –*Albert Schepers* (G.I.B. Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung), Bottrop
05.00 - 05.15 pm	Coffee Break
05.15 - 06.30 pm	**Summary and Final Discussion** *Matthias Bernt* (UFZ, Umweltforschungszentrum), Leipzig
08.00 pm	Dinner
Sun., 21/11/2004	
10.30 - 1.30 pm	**Field Trip** A fascinating Chinese garden surrounded by social housing
02.00 pm	End of Conference

Copyrighted material

«Die Forschergruppe des IFK-Instituts der FU Berlin hat eine empirische Vergleichsstudie beschäftigungspolitisch aktiver Nonprofit-Organisationen in den beiden Großstädten Los Angeles und Berlin vorgelegt. Die Veröffentlichung dieser aufgezeichneten und in einer Art Pionierstudie einmaligen Untersuchung ist u. a. deshalb lobenswert und sehr bedeutsam – auch und gerade jenseits ihres akademischen Entstehungszusammenhangs! –, weil ihre Ergebnisse zum einen in unerwartet deutlicher Weise erkennen lassen, was vom US-amerikanischen Vorbild der konservativ-neoliberalen Arbeitsmarktpolitik des Fordern und Fördern in Wahrheit zu halten ist, und weil sie andererseits in beeindruckender Weise den oft behaupteten Glanz zivilgesellschaftlicher Erwartungen trübt, welche in Deutschland mit dem beschäftigungspolitischen Engagement von Nonprofit-Organisationen verbunden sind. Die hoch interessante, aufs lohnendste zu lesende Studie nimmt zahlreiche derjenigen Erkenntnisse vorweg, die sich bei der Umsetzung von Hartz IV als Verwaltungs- und Kontrollprobleme erweisen bzw. als negative Folgen auf den Zusammenhalt der Gesellschaft auswirken werden.»

Prof. Rudolph Bauer, Universität Bremen, u. a. Autor von Sozialpolitik in deutscher und europäischer Sicht. Halle und Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege zwischen EG-Binnenmarkt und Beschäftigendem (1992) und Personenbezogene soziale Dienstleistungen. Begriff, Qualität und Zukunft (2001).

«Die Studie liefert einen theoretisch und empirisch fundierten Einblick in Aktivierungspolitiken auf städtischer Ebene. Die Autoren entzaubern dabei nicht nur so mancher Mythos, der sich hinter dem Schlagwort vom «Fordern und Fördern» verbirgt, sie machen auch deutlich, was sich hinter heutzutage viel diskutierten Formeln wie dem «Ende des Versorgungsstaats» verbirgt und welche Folgen eine auf Aktivierung und die Stärkung von Eigenverantwortung ausgerichtete Sozial- und Beschäftigungspolitik für zivilgesellschaftliche Akteure und Nonprofit-Organisationen hat.»

Prof. Norbert Wohlfahrt, Evangelische Fachhochschule Bochum, u. a. Herausgeber und Autor von Soziale Arbeit für den aktivierenden sozialen Staat (mit Heinz-Jürgen Dahme/ Hans-Uwe Otto/ Achim Trube, 2003) und Aktivierende Soziale Arbeit. Konzepte – Handlungsfelder – Fallbeispiele (mit Heinz-Jürgen Dahme, 2004).

«Diese Studie zweier Städte, die im Konzert der Global Cities mitspielen wollen, verdeutlicht aufschlussreich, welche gesellschaftlichen und sozialräumlichen Veränderungen dabei in Gang gesetzt werden. Die Autorinnen zeigen, dass Arme und Marginalisierte heute nicht mehr ignoriert oder integriert werden sollen, sondern dass sie als subalterne Marktakteure in der Neugestaltung der Hegemonie des Städtischen selbst zur Verantwortung gezogen werden.»

Prof. Roger Keil, York University, Toronto, u. a. Autor von Weltstadt – Stadt der Welt. Internationalisierung und lokale Politik in Los Angeles (1992) und Los Angeles. Globalization, Urbanization, and Social Struggles (1998).

Copyrighted material